



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Institute for Democracy  
Societas Civilis - Skopje

# ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ

Ненад Марковиќ  
Миша Поповиќ





# ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ

---

Ненад Марковиќ

Миша Поповиќ

# Импресум

## Наслов:

Политички дијалог

## Издавач:

Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија, во соработка со Институт за демократија „Societas civilis“ - Скопје

## Автори:

Ненад Марковиќ

Миша Поповиќ

**Лектура:** Винета Огненоска

**Дизајн и подготовка:** Владимир Барлакоски

**Публикацијата може бесплатно да се преземе:**

<http://www.kas.de/macedonien>

<http://www.idscs.org.mk>

## Напомена:

**Ставовите изнесени во публикацијата не се ставови на Фондацијата Конрад Аденауер и Институтот за демократија „Societas Civilis“ – Скопје, туку се лични гледишта на авторите.**

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

323(497.7)"1991/..."

328(497.7)"1991/..."

329(497.7)"1991/..."

МАРКОВИЌ, Ненад

Политички дијалог / Ненад Марковиќ, Миша Поповиќ. - Скопје :  
Фондација Конрад Аденауер, 2015. - 74 стр. : граф. прикази ; 18 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 69-70

ISBN 978-608-4648-17-8

1. Поповиќ, Миша [автор]

а) Политички системи - Партии - Македонија - 1991-... б) Македонија

- Внатрешна политика - 1991-...

COBISS.MK-ID 99089162

## Содржина:

Дефиниција на политички дијалог	7
Градење на доверба	10
Натпревар и соработка	11
Динамика на политичкиот дијалог	13
Кратка историја на кризите во политичкиот дијалог	16
Експертската влада, првата политичка влада во РМ и првиот бојкот на Собранието	19
Кризата од 2001 година	20
Законот за територијална организација од 2004 година	23
Мајскиот договор од 2007 година	25
Собраниската криза во декември 2012 година	27
Напуштањето на Собранието на СДСМ и ДПА во 2014 година	29
Културата на дијалог во РМ	30
Главни актери	35
1. ВМРО-ДПМНЕ	37
2. СДСМ	38
3. ДУИ	39
4. ДПА	39
5. Помали партии	40

Формален простор за политички дијалог	40
Собрание на Република Македонија	41
Влада на Република Македонија	45
Претседател на РМ	48
Неформален простор за политички дијалог	50
Лидерски средби	51
Цивилно општество	51
Медиуми	54
Верски заедници	56
Меѓународна заедница	57
Студии на случај „Вилтон Парк“	58
Собраниската криза од 24 декември 2012 година	61
Заклучок	67
Библиографија	69
Листа на кратенки користени во прирачникот	72

## ДЕФИНИЦИЈА НА ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ

Како и многу општествени феномени, така и политичкиот дијалог може да се сфати тесно и широко. Доколку зборуваме за пошироката смисла, политичкиот дијалог претставува процес во кој општествените промени носени од политичкиот процес се одвиваат низ релативно отворени процеси на дијалог и дебата во кои може да учествуваат различни актери. Гледано потесно, политичкиот дијалог може да се разбере како процес на дијалог помеѓу политичките партии како главни актери во политичката борба во рамки на процесот на донесување одлуки.

Секако, потребно е дијалогот во оваа смисла да се контекстуализира низ призмата на заедничко одлучување, односно делиберација. Делиберацијата е процес низ кој учесниците поминуваат „вистинска размена на аргументи“.<sup>1</sup> Дополнително, потребен е систем на повратно мислење за изнесените аргументи и спремност за промена на мислење.<sup>2</sup>

Потребно е партиите да имаат, како предуслов за успешно долготрајно одржување на меѓупартиски дијалог, капацитети за внатрешна демократија и способност преку анализа и истражување да формулираат програма.<sup>3</sup> На тој начин, нивното учество во дијалогот ќе биде базирано на долготрајни принципи и позиции преку кои, во дијаложка размена, ќе учествуваат во процесот. Во спротивно, доколку внатрешната демократија недостасува, насоките на делување на партијата ќе бидат само функција на насоките кои ги зазема актуелното раководство или политичкиот опортунизам.

1 Rasch, Erik Bjorn. Legislative debates and democratic deliberation in parliamentary systems. Preliminary draft paper for Presentation at the Oslo-Yale International Workshop on Epistemic Democracy in Practice, Yale University, New Haven, 20-22 October, 2011. достапно на <http://goo.gl/TbgYhs> (пристапено на 14.07.2014)

2 Ibid и повеќе во Mercier and Landemore (2010)

3 Kemp, B., 2013. Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide. International IDEA / NIMD / The Oslo Center. стр. 30

Политичкиот дијалог помеѓу партиите најчесто се случува во „простор“ во кој се соочуваат спротивставените гледишта на актерите.<sup>4</sup>

Како политички простор најчесто се подразбираат собраниските тела, каде избраните претставници од различни партии учествуваат во процесот на носење одлуки, застапувајќи различни интереси. Во рамките на Собранието, како „простор“, местото на политичкиот дијалог освен на пленумот се наоѓа и во различни постојани или временски комисии. Меѓутоа, во зависност од политичкиот систем, постојат и вонпартиски групации на претставници со слични политички гледишта, интереси или застапувања.<sup>5</sup>

Собранието како простор не е неопходно поврзано со политичкиот дијалог. Како прво, собраниската дебата не секогаш вклучува дијалог и честопати е рамка во која се остварува борба помеѓу различни позиции со цел придобивање на гласови.<sup>6</sup> Ова е подвлечено и од техничката поставеност во собранието како (потенцијален) простор за дијалог, каде времето за дискусија и формално е ограничено. Ова ограничување, ја одвлекува дискусијата од можност да биде дијалог до тоа да биде дебата бидејќи не остава простор за подолготрајна размена која е неопходна во дијалошкиот процес.<sup>7</sup>

Како второ, потенцијалот да иницира политички дијалог значително зависи од односите на моќ помеѓу партиите чии претставници го составуваат Собранието. Во случаи во кои со собраниското мнозинство доминира една партија или стабилна коалиција процесот честопати може да доведе до игнорирање на опозицијата. Спротивно на тоа, во порамнети услови, процесот на носење одлуки во Собранието може да е поповолен за иницирање на партиски дијалог, бидејќи соработката е потребна за да може да се носат одлуки и закони.<sup>8</sup>

---

4 Ибид стр. 24

5 Ибид стр 24

6 Ибид стр 29

7 Rasch 2011

8 Kemp 2013 стр 29



Дополнително, врската помеѓу одлуките на партијата и претставниците во Собранието не секогаш е силна. Постојат различни сценарија во зависност од изборниот и политичкиот систем на земјата. Честопати одлуките на партијата се носат од партиските елити во кои пратениците може да бидат само дел.<sup>9</sup> На тој начин, соработката (или желбата за соработка) во Собранието неопходно не произведува суштински простор за меѓупартиски дијалог, бидејќи одлуките за позициите на партиите, или за исходот на донесувањето на одлуки се носи на друго место.

Меѓутоа, просторот за меѓупартиски дијалог не е неопходно врзан со застапничкото тело (пр. Собрание) и тој, во зависност од политичкиот контекст може да се наоѓа и надвор од вообичаените тела. Такви форми на меѓупартиски дијалог може да се организираат за да се преброди политичка криза; за да се отвори простор за вклучување на повеќе партиски или вонпартиски актери; или пак со цел изградба на поширок консензус околу реформскиот процес. Честопати местото на овој простор е надвор од институционалните тела, меѓутоа истовремено, процесот на дијалог е неопходно структуриран со цел поттикнување соработка.

Еден корисен начин како да се добие впечаток за нивото на длабочина, кое може политичкиот дијалог да го заземе, е процесите на дијалог да се типологизираат според начинот на комуникација.

Според типологизацијата на Џеј Ротман, првиот тип на дијалог претставува дијалог на човечки односи. Во овие случаи, суштинските разлики не се предмет на работа и фокусот е на недоразбирањата и стереотипите.<sup>10</sup>

Вториот тип на дијалог е активистичкиот каде целта е да се идентификуваат заедничките мислења поради организирање заедничка акција.<sup>11</sup> Третиот тип на дијалог, каде што во најдлабока

---

9 Ибид стр 29

10 Ropers, N., 2004. From Resolution to Transformation: The Role of Dialogue Projects, in: Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Foundation, Berlin. стр 3

11 Ибид стр 3

смисла се искористуваат потенцијалите на процесот, е дијалог за решавање на проблем. Кај овој тип, заедничкото делување се организира и околу прашањето каде постојат разлики.<sup>12</sup>



## ГРАДЕЊЕ НА ДОВЕРБА

Основа за одржлив дијалог е постоење на барем минимална доверба помеѓу политичките противници кои се вклучуваат во процесот.<sup>13</sup> Дополнително, отежнувачки фактори се недостигот на политичка волја и значајна нерамнотежа на моќ.<sup>14</sup> Доколку партиите се гледаат само како непријатели не постои основа врз која што ќе се изгради дијалог, бидејќи актерите постојано ќе гледаат задни намери во активностите на другиот.<sup>15</sup>

Оваа минимална доверба поедноставено кажано претставува волја да се седне заедно и разбирање дека другата страна искрено пристапува во дијалогот. Во услови на поларизирана и тензична атмосфера ова е најтешко за постигнување. Поради тоа, меѓупартискиот политички дијалог мора да се иницира побавно, со активности кои се поврзани со осмислување на самиот процес на дијалог и разбирање на користа од вклучување, како и со активности на намалување на личните тензии помеѓу политичарите кои учествуваат во процесот.<sup>16</sup>

Дијалогот најмногу се користи како техника на решавање конфликти за „психосоцијална трансформација“.<sup>17</sup> Тоа е така бидејќи методолошки, работата на дијалогскиот процес е

---

12 Rothman, Jay 1998. „Dialogue in Conflict: Past and Future,“ во Ropers 2004 стр 3

13 United Nations Development Programme, 2009. Why dialogue matters for conflict prevention and peacebuilding. стр 3 Достапно на <http://goo.gl/JvoMiG> (Пристапено 14.7.2014)

14 Ибид

15 Kemp 2013 стр 89

16 Ибид стр 92

17 Ropers 2004 стр 1

фокусирање на комуникација и меѓучовечки односи.<sup>18</sup>

Дополнително, во услови во кои таквиот дијалог е со посредувач, постои проблем и со изградба на доверба кон самиот посредувач. Основната карактеристика на успешен посредувач е непристрасност, што значи дека без разлика на личните позиции и ставови, посредувачот/ката пристапува отворено и балансирано кон ставовите и позициите на актерите.<sup>19</sup>

Важен фактор за долготрајноста на придобивките од политичкиот дијалог е обезбедување на ownership од страна на партиите за самиот процес но и за производот од тој процес.<sup>20</sup> Тоа значи дека без разлика дали меѓупартискиот дијалог се води со или без посредувач, потребно е учесниците да го гледаат процесот како свој а не како производ на надворешен притисок.<sup>21</sup> Основа за ова е перцепцијата дека учесниците го водат процесот и одлучуваат во која насока ќе се движи.<sup>22</sup>

Во иста насока, надворешните притисоци и поставување на претходно определена агенда може да бидат корисни пред сè како насока или тема на платформата за дијалог. Тие се помалку корисни за дијалогот ако имаат за цел однапред да ги детерминираат исходот и производот од политичкиот дијалог.<sup>23</sup>

## НАТПРЕВАР И СОРАБОТКА

Основата на политичкиот живот на партиите е натпревар за „моќ и влијание“.<sup>24</sup> Меѓутоа, политичкиот процес не може да се базира

18 Ибид стр 1

19 Кемр 2013

20 UNDP стр 5

21 Ибид

22 Кемр 2013 стр 34

23 Ибид стр 35

24 Ибид стр 25

единствено на меѓупартиски натпревар бидејќи не создава услови во кои партиите би соработувале помеѓу себе. Во таа смисла, на соработката може да се гледа како на клучен фактор на долготрајна „демократска реформа ... (и) консолидација“.<sup>25</sup>

Постојат неколку форми на соработка:<sup>26</sup>

- Голема коалиција - состојба во која повеќе партии коалицираат во законодавно тело заради носење легислатива или формирање влада;
- Собраниски комисији - каде претставници на различни партии се вклучени во дискутирање на предлози и формулирање препораки;
- Вонпартиски тематски групи (caucus) - неформални групи на претставници од различни партии кои имаат слични позиции;
- Институционализиран меѓупартиски дијалог -- кој вклучува претставници од различни партии, често во форма на платформа за дискусија;
- Неформален политички дијалог - состојба во која, кои било претставници на различни партии влегуваат во процес на соработка.

Во зависност од степенот на кооперација и потреба од дијалог, можни се следниве сценарија:<sup>27</sup>

1. Сите партии се отворени за дијалог без посредувач;
2. Сите партии се отворени за дијалог но е потребен и посредувач;
3. Некои партии се отворени за дијалог - други се против;

---

25 Ибид стр 25

26 Ибид стр 25

27 Ибид стр 31

#### 4. Ниту една партија не е отворена за дијалог

Во некои од овие сценарија се предвидува функцијата посредувач како точка која ќе ја организира динамиката на меѓупартискиот дијалог. Во зависност од сценариото, нивото на проактивност на посредувачот варира, па додека во сценариото (2) тој/таа има повеќе техничка улога, во сценариото (3) и (4) потребна е поголема динамика со цел иницирање на дијалогот.<sup>28</sup>

## ДИНАМИКА НА ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ

Меѓупартискиот политички дијалог може да има различни форми кои зависат од политичките контексти во кои се одвива. На сличен начин структурата и фазите на дијалог може да имаат различни форми и да се прилагодени на спецификите на прашањето околу кое се одвива процесот, динамиката на моќ, но и нивото на доверба помеѓу актерите кои учествуваат во процесот.

Сепак, може да се опише општа рамка на фазите на политичкиот дијалог. Овој дел од прирачникот претставува скратена и парафразирана верзија инспирирана од „Дијалог на политичките партии: прирачник за олеснувачи“, во авторство на Бректје Кемп – прирачник кој црпи од практичното искуство на водење политички дијалог низ повеќе земји на светот.<sup>29</sup>

Првата фаза претставува испитување на можностите за дијалог. Во оваа фаза се подготвува анализа на ситуацијата, контекстот и актерите. Истовремено, во оваа фаза се анализира и колкава би била додадената вредност на дијалогот кон разрешување на дадената ситуација како и можностите, кои се на располагање, за да се иницира почеток на процес на соработка.

28 Ибид стр 31

29 Kemp, B., 2013. Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide. International IDEA / NIMD / The Oslo Center.

Втората фаза претставува дизајнирање на политичкиот дијалог. Во неа се осмислуваат структурата и процедурите на дијалогот како и „правилата на игра“. Третата фаза вообичаено е означување на почетокот на дијалогот. Во зависност од случајот, оваа фаза може да биде експлицитна и означена со потпишување на договор или меморандум, со што дијалогот е промовиран пред гласачите, медиумите но и пред други општествени чинители кои имаат интерес за темата.

Четвртата фаза на дијалошкиот процес, која и го претставува јадрото на меѓупартискиот дијалог, е спроведувањето. Во оваа фаза актерите во дијалогот учествуваат во процесот на размена на ставови и договарање. Меѓутоа, дијалогот не е изолиран процес и не зависи само од учесниците, туку и од партиите кои тие учесници ги застапуваат. Според тоа, овој процес треба да вклучува и процеси на усогласување внатре партијата. Тоа додава временска компонента на процесот, па успешно дизајниран дијалог треба да остави простор за внатрепартиските динамики.

Последната фаза претставува заклучување на меѓупартискиот дијалог. Оваа фаза е својствена на меѓупартиски дијалог создаден за да реши одредено прашање, а не за долготрајни форумски процеси помеѓу партиите. Заклучување на дијалогот се прави и во случаи кога процесот е неуспешен, но се исцрпени можностите за договарање и соработка.

Еден значаен фактор на динамиката на меѓупартискиот политички дијалог претставува изборниот циклус. Партиите неодминливо функционираат во рамки на овој циклус кој ги одредува нивните односи низ текот на времето. Различните фази на овој циклус обезбедуваат, повеќе или помалку, можности за развој на меѓупартискиот дијалог.

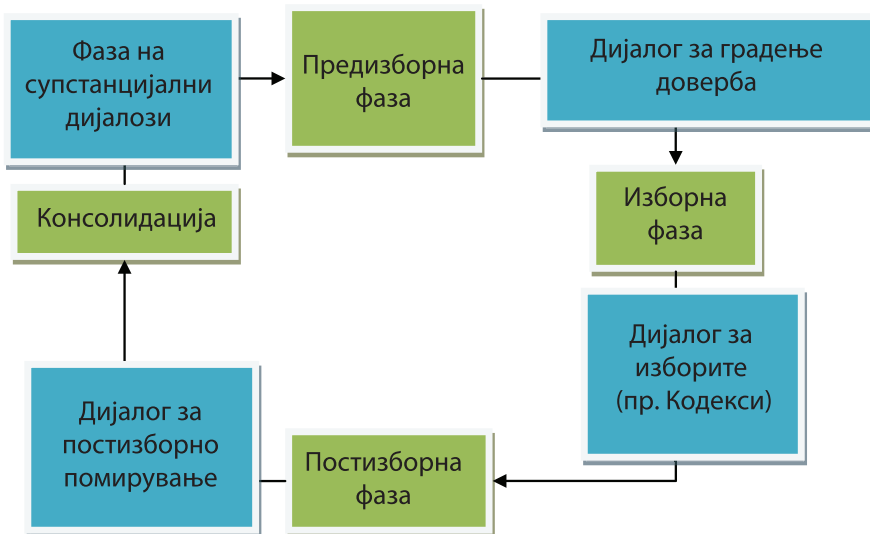
Во предизборната фаза, иако партиите го трансформираат својот однос во натпреварувачки, меѓупартискиот дијалог може да има корист преку градење доверба помеѓу противниците и дискусија за изборите и регулативата. Дијалог за контроверзни прашања или реформи во овој период е потешок.

Во рамки на изборната фаза, меѓупартискиот дијалог има бавна динамика, а прашањата кои имаат корист од дијалог во овој период се најчесто врзани со изборниот процес. Пример за ова се кодекси за однесување кои партиите ги донесуваат и/ли потпишуваат во овој период.

Политичкиот дијалог во постизборната фаза има бавна динамика. Посредувачите најчесто го користат овој период за анализи на новиот контекст и актерите. Интензивирање на дијалогот во овој период може да биде поради потреба од помирување, често во случаи кога кампањата била жестока или постојат обвинувања за изборна злоупотреба.

Меѓупартискиот дијалог има најголем потенцијал во фазата на консолидација, која трае помеѓу стивнување на постизборната еуфорија и почетокот на новите предизборни активности. Во оваа фаза можностите за дијалог околу поголеми прашања се поголеми бидејќи притисокот од натпревар е најмал. Сепак, оваа фаза трае различно и најчесто зависи од степенот на стабилност на политичкиот систем. Постабилните демократии порано влегуваат во фаза на консолидација, со што се отвора повеќе време за супстанцијален политички дијалог.

Дијаграм: Изборниот циклус и најчестите типови на дијалог во различните фази



За крај, потребно е да се надополни дека политичкиот дијалог е само дел од процесот на трансформација на конфликтите. За решавање на долготрајни конфликти, потребно е паралелно со дијалогот да се одвиваат и промени кои ќе ги отстрануваат структурните извори на конфликтот.<sup>30</sup>

## **КРАТКА ИСТОРИЈА НА КРИЗИТЕ ВО ПОЛИТИЧКИОТ ДИЈАЛОГ**

Политичкото поле во РМ, по стекнувањето на независноста па до денес, помина низ редица кризи во политичкиот дијалог. Некои од овие кризи имаат извор во осцилациите на меѓуетнички односи во државата, некои беа последица на застој во политичкиот дијалог на релација власт – опозиција, а некои се должеат на уставните и законски недоречености присутни во политичкиот систем на РМ. Во овој прирачник, ќе се обидеме да направиме пресек на поважните и поголеми политички кризи во РМ т.е. на оние кризи кои оставаат белег во политичкиот пејзаж на Државата. Со ова секако не се исцрпува комплетната листа на кризи во политичкиот дијалог во Државата, туку само се прави обид да се даде хронологија на политичките кризи кои често извираат токму од несовершеностите и недостатоците на политичкиот дијалог во РМ.

Како што ќе покаже историјатот на политичките кризи во РМ, се чини дека надминувањето на кризите во политичкиот дијалог во Државата често се должи на вмешаноста на трета страна (најчесто меѓународната заедница) односно, самиот политички систем покажува ограничен капацитет за внатрешно справување со политичките кризи. Ова се повторува во повеќе случаи а алтернативата е политичките кризи воопшто да не бидат надминати т.е. да бидат составен дел од функционирањето на политичкиот систем. Историјатот на политички кризи во РМ покажува и дека политичките кризи често се надминуваат

---

30 Ropers 2004 стр 1



надвор од институциите на системот т.е. Собранието пред сè, а модалитетот кој најчесто се користи сè лидерските средби. Ова исто така кажува за вонинституционалното решавање на политичките кризи, кое од исклучок се претвора во правило во случајот на кризите во политичкиот дијалог во РМ.

Табеларен преглед на поголемите кризи во политичкиот дијалог во РМ

Криза	Извор на кризата	Главни актери	Начин на надминување
Бојкот на Собранието на РМ од страна на пратениците на ВМРО-ДПМНЕ и Демократската партија (втор круг – избори 1994)	Изборни нерегуларности	Активните политички партии на изборите 1994 година (СДСМ, ЛПМ, СП, ВМРО-ДПМНЕ и ДП)	Кризата не беше надмината – Собранието во целиот мандат работеше без претставници на ВМРО-ДПМНЕ и ДП
Кризата во 2001 година	Меѓуетнички тензии и конфликт, прелевање на кризата во Косово од 1999 година во РМ	Влада на РМ, бунтовнички структури, политички партии во РМ (СДСМ, ВМРО-ДПМНЕ, ПДП, ДПА)	Политички притисок од ЕУ и САД – политички преговори и донесување на Охридскиот рамковен договор
Закон за територијална организација од 2004 година (референдум)	Недоречености на ОРД	Влада на РМ, политичка опозиција (ВМРО-ДПМНЕ), Светски македонски конгрес	Кризата заврши со недоволна излезност на референдумот против новата територијална организација
Мајски договор 2007 година	Недоречености на ОРД	ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ	Лидерски преговори помеѓу ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ
Собраниската криза од декември 2012 година	Правни празнини и несовршености во Деловникот на Собранието на РМ и Законот за Собрание на РМ, донесување на буџетот на РМ за 2013 година, ниско ниво на политичка култура	Политички партии во Собранието на РМ од македонскиот етнички блок (СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ во најголема мера)	Формирање на Комисија на предлог на Претседателот на РМ а со поддршка од меѓународната заедница – Извештај на Комисијата прифатен од Собранието на РМ
Бојкот на Собранието од страна на СДСМ во 2014 година	Изборни нерегуларности	СДСМ, ВМРО-ДПМНЕ, Собрание на РМ	Кризата е во тек

## Експертската влада, првата политичка влада во РМ и првиот бојкот на Собранието

Самото осамостојување на Република Македонија и периодот кој настапи за време и по формирањето на првата експертска влада на 21 март 1991 година, одбележаа развој на нови политички процеси, кои од самиот почеток беа проследени со интензивни кризи во политичкиот дијалог во земјата. Иако на првите повеќепартиски избори во ноември 1990 година победи ВМРО-ДПМНЕ со 38 освоени мандати од вкупно 120, оваа партија не беше во можност да обезбеди поддршка во Собранието на РМ за формирање влада. Всушност, ниту една партија не можеше да формира сама влада, ниту да дојде до потребната поддршка, по што се пристапи кон формирање на експертска влада. Од овој ќорсокак во политичкиот дијалог се излезе преку формирање на експертска влада на чело со Никола Кљусев, која броеше 22 министри предложени од повеќе партии. Нејзиниот мандат заврши на 7 јули 1992 година кога и беше изгласана недоверба, а овој настан беше проследен со една од најголемите конституционални празнини во уставната историја на РМ.<sup>31</sup>

Формирањето на втората македонска влада во Република Македонија исто така не помина без одредени контроверзи. Таа беше формирана на 4 септември 1992 година, а на нејзино чело застана Бранко Црвенковски. Најпроблематично беше тоа што Претседателот на РМ дури три пати го даваше мандатот на различни мандатари. Имено, по понудениот мандат на тогашниот лидер на победничката ВМРО-ДПМНЕ, Љупчо Георгиевски, тој не успеа да состави мнозинство за поддршка на владата, и беше принуден да го врати мандатот. Претседателот на РМ, Киро Глигоров, мандатот потоа му го довери на Петар Гошев од СДСМ, кој доживеа слична судбина како и Георгиевски. Дури третиот обид на Глигоров беше успешен

<sup>31</sup> За проблематиката на Уставниот закон и неговиот прекршување види Шкарик, Светомир и Силјановска, Гордана. Уставно право. Скопје: Култура, 2009. стр. 684.

кога мандатот му го довери на Бранко Црвенковски, кој состави влада од 22 министри од четири политички партии – СДСМ, ПДП, ЛП и Социјалистичката партија. Оваа влада се одржа до ноември 1994 година т.е. до одржувањето на вторите парламентарни избори кои го донесоа и првиот бојкот на Собранието од страна на една од најголемите политички партии во РМ.

На вторите парламентарни избори во ноември 1994 година победи „Сојузот за Македонија“ т.е. коалиција од трите партии – СДСМ, ЛП и Социјалистичката партија. Покрај овие три партии во новата влада формирана на 20 декември 1994 година влезе и ПДП. Владата броеше 21 член, а се случи и еден куриозитет – ЛП иако имаше четири свои министри сепак не ја поддржа Владата поради политичко разногласие со останатите партии.

Она што е најкарактеристично за овој политички период на развојот на РМ е и првиот сериозен ќорсокак во политичкиот дијалог во РМ. Имено, иако ВМРО-ДПМНЕ и Демократската партија беа две партии кои освоија голем број гласови за мандати во Собранието по првиот круг на изборите (ВМРО-ДПМНЕ – 14,3%, а ДП – 11%), тие сепак решија да го бојкотираат вториот круг на изборите (мнозински модел со два изборни круга во тоа време), поради незадоволството од изборниот процес за кој обвинија дека е некоректен и полн со изборни неправилности. Ова беше преседан во Република Македонија, со што парламентарниот состав на Собранието на РМ четири години работеше без присуството на овие партии во пратеничките клупи, што воедно претставуваше и прв бојкот на институциите на системот на РМ и почеток на вонинституционална политичка борба.

## **Кризата од 2001 година**

Најдлабоката криза низ која Република Македонија помина од своето осамостојување беше, секако, воениот конфликт во 2001

година.<sup>32</sup> Во конфликтот од една страна учествуваа албанските бунтовници, а од друга страна воено-безбедносните сили на Република Македонија. Воените дејствија започнаа во пролетта 2001 година во селото Танушевци во близина на Скопје, за многу брзо да се прошират низ сите области каде имаше значителен процент на албанско население. Како причина за воените дејствија, албанските бунтовници, но и политичари и интелектуалци, ги наведоа борбата за човекови права на албанската заедница во Република Македонија, како и желбата за промена на Уставот на РМ од 1991 (кој беше посочуван како генератор на кризата). Од друга страна македонската страна конфликтот го перцепираше како излевање на конфликтот во Косово во 1999 година или како домашна побуна на македонските Албанци помогнати од косовски структури<sup>33</sup>.

Што се однесува до самиот политички процес и политичкиот дијалог во РМ во 2001 година, тој беше крајно отежнат, во услови на воени дејствија кои се одвиваа во западна и северозападна Македонија. По избивањето на воените дејствија стана скоро невозможно да се воспостави нормален политички процес, па се прибегна кон политичка стратегија која единствено можеше да гарантира воспоставување на политичка стабилност – се формираше Влада за национален спас на 30 мај 2001 година. Владата за национален спас беше создадена од сите парламентарни партии и во неа влезе комбиниран министерски состав од партиите СДСМ, ВМРО-ДПМНЕ, ДПА, ПДП, ЛП и ВМРО-Вистинска. Ваквиот состав требаше да гарантира нормализација на политичкиот процес и постепено смирување на воените дејствија, нешто кое ќе се покаже невозможно без вмешување на меѓународната заедница.

За време на конфликтот 2001 година се покажа важноста на меѓународниот фактор во нормализацијата на политичкиот процес

---

32 За подетално квантитативно и квалитативно испитување на кризата во 2001 година, Законот за територијална организација од 2004 година и Мајскиот договор од 2007 година, види кај Markovikj, Nenad, Damjanovski, Ivan, Ilievski, Zoran & Bozinovski, Vladimir. „The Role of the European Union in the Democratic Consolidation and Ethnic Conflict Management in the Republic of Macedonia“. Regional Research Promotion Programme, 2011, достапно на <http://goo.gl/DVJiDv>

33 Ibid.

во државата. Имено, како клучни играчи уште еднаш се наметнаа ЕУ и САД кои имаа различен пристап. Додека САД вршеа директен притисок врз завојуваните страни, преку своите претставници, ЕУ делуваше повеќе во правец на финансиска пост-конфликтна помош и донации преку кои би се рехабилитирала државата од воените дејствија во кризните региони. Оваа тактика на „стап и морков“ се покажа како делотворна, со оглед дека политичкиот процес дојде до својата кулминација која на крајот обезбеди и прекин на воените дејствија во РМ – Охридскиот рамковен договор.

Охридскиот рамковен договор беше потпишан на 13 август 2001 година, под покровителство на Претседателот на РМ – Борис Трајковски. Го потпишаа лидерите на четирите најголеми партии во Собранието на РМ во тоа време – Бранко Црвенковски (СДСМ), Љупчо Георгиевски (ВМРО-ДПМНЕ), Имер Имери (ПДП) и Арбен Џафери (ДПА). Куриозитет во договорот е тоа што е потпишан на англиски јазик но и фактот што ЕУ и САД „гарантираа“ за договорот преку нивните претставници Франсоа Лиотар и Џејмс Пердју. Иако ОРД направи многу преседани во правна смисла, сепак со неговото донесување се прекина најголемата политичка и воена криза во Република Македонија во нејзината историја од осамостојувањето.

Охридскиот рамковен договор се базира на неколку основни принципи кои се однесуваат на:

- Отфрлање на насилство за остварување на политички цели и зачувување на мултиетничкиот карактер на Државата;
- Прекин на непријателствата помеѓу двете страни;
- Развој на децентрализирана власт;
- Недискриминација и правична застапеност;
- Посебни собраниски процедури;
- Образование и употреба на јазиците;
- Изразување на идентитетот итн.

Иако за време на потпишувањето на ОРД воените дејствија сè уште трааа, ОРД овозможи, тие, постепено да се смират и да се нормализира состојбата во РМ. Како последица на ОРД во 2002 беше спроведен и попис на населението, што беше и еден од предусловите за понатамошна политичка стабилност во Државата. Сепак различното толкување на ОРД од страна на политичарите, интелектуалците и експертите од двата етнички блока, претставуваше генератор на нови политички кризи во РМ во пост-конфликтниот период, кои сепак по својата сила беа далеку помали од кризата во 2001 година.

Кризите кои се појавија по донесувањето на ОРД, а извираат од неговата интерпретација, се однесуваат на Законот за територијална организација од 2004 година и Мајскиот договор од 2007 година.

## **Законот за територијална организација од 2004 година**

Имплементацијата на ОРД во пост-конфликтниот период претставуваше постојан генератор на кризи во политичкиот дијалог во Државата. Првото големо недоразбирање, кое скоро го блокираше политичкиот дијалог во РМ, беше Законот за територијална организација од 2004 година. Имено, како што беше предвидено во одредбите од ОРД кои се однесува на децентрализацијата, општинските граници во Македонија требаше да се ревидираат во првата половина од 2004 година. Се предвидуваше намалување на бројот на општини од 120 на 84, со тоа што требаше да се зголеми бројот на општини со албанско етничко мнозинство. Ова предизвика реакција кај дел на етничките Македонци, но и кај познати македонски интелектуалци и активисти на цивилното општество, кои се спротиставија на оваа ревизија, нарекувајќи го самиот процес „етнички церимандеринг“. Новоформираното „Граѓанско движење на Македонија“ собра еминентни македонски интелектуалци, бизнисмени и активисти со цел децентрализацијата да се предизвика на референдум и преку

него овие измени да се спречат. Успешен референдум, според нив, требаше да биде оној каде барем половина од популацијата би гласала, независно дали „за“ или „против“. Според законските прописи во тоа време, за да успее референдумот, требаше да се изјаснат повеќе од 50% од сите гласачи, што секако беше предизвик за организаторите на референдумот. Спротивно на ова, Владата на РМ, поддржана од меѓународната заедница, ги повика граѓаните да не излегуваат на референдумот, и со тоа истиот да не успее.

Премиерот на РМ, Бранко Црвенковски во врска со територијалната организација изјави дека таа повеќе е поддржана од меѓународната заедница, отколку од македонските граѓани. Светскиот македонски конгрес, национално ориентирана пан-македонска организација со седиште во Скопје, и македонската опозиција предводена од ВМРО-ДПМНЕ, организираа собирање на 150 000 потписи со цел да се предизвика територијалната организација на општ референдум. До 23 август 2004, беа собрани 180.454 потписи, а референдумот беше закажан за 7 ноември истата година. Аргументите на тогашната опозиција беа дека гласањето против новите граници на општините во РМ не е гласање против ОРД ниту против евро-атлантските аспирации на Државата, туку е гласање против начинот на кој новиот закон се договори и изгласа. Сепак, ЕУ и САД изразија загриженост околу одолговлекувањето на децентрализацијата. ЕУ изјави јавна загриженост во случај на успех на референдумот, а САД беа уште поконкретни укажувајќи дека референдумот е чекор назад.

Владината коалиција, во тоа време составена од СДСМ и ДУИ, ги повика граѓаните на РМ да го бојкотираат референдумот со кампања која беше насловена „Некои прашања не заслужуваат одговор“. Иако меѓународната заедница силно и отворено ја поддржуваше позицијата на Владата, испитувањата на јавното мислење константно индицираа дека референдумот ќе биде успешен; мнозинството гласачи беа против територијалната реорганизација. Сепак, на 4 ноември 2004 година, само три дена пред референдумот, САД на големо изненадување на домашната јавност ја признаа Република Македонија под уставното име, што за многумина имаше директно влијание



врз исходот од референдумот. Референдумот, одржан на 7 ноември 2004 година, доживеа неуспех поради слабата излезност од 26,58% иако дури 94,01% од излезените гласачи гласаа против ревизијата на општинските граници. Со ова комплетното внимание на домашната јавност беше свртено кон признавањето на РМ под уставното име од страна на САД, со што проблемот со територијалната организација и децентрализација падна во втор план. Тоа значи дека до политички дијалог практично и не дојде, а самата политичка криза заврши со самиот неуспех на референдумот.

## **Мајскиот договор од 2007 година**

Еден од најилустративните примери за застој во политичкиот дијалог во РМ, а како директна последица од недореченостите на ОРД, беше и случајот на таканаречениот „Мајски договор“ во 2007 година. Генератор на кризата беше самиот ОРД кој не предвидува конкретни одредби околу тоа кои политички фактори треба да формираат Влада по парламентарните избори, иако до 2006 година непишано правило беше тоа да го сторат победниците во двата етнички кампуси во РМ, т.е. победничката македонска и победничката албанска партија. Сепак, во 2006 година владата се формираше од победникот во македонскиот етнички кампус – ВМРО-ДПМНЕ, помалиот коалициски партнер исто така од македонскиот политички блок – НСДП, но и од партијата која на парламентарните избори кај етничките Албанци не освои најмногу пратенички места – ДПА. Ова предизвика чувство на онеправданост кај победникот во албанскиот политички блок – ДУИ, кој сметаше дека треба да стане дел од власта (што на крајот и се случи но дури по новите парламентарни избори во 2008 година).

Непосреден почеток на кризата може да се лоцира на 26 јануари 2007 година кога пратениците на ДУИ го напуштија Собранието на РМ во знак на револт поради легислативата која беше изгласана со Бадентеровиот принцип, но без нивните гласови. Ова всушност значи

дека мнозинство гласови од малцинските заедници во Собранието на РМ беше обезбедено преку гласовите на пратениците на ДПА и останатите припадници на малцинските заедници од другите партии. На ова ДУИ реагираше со напуштање на Собранието на РМ и веднаш побара преговори на „меѓуетничко“ ниво со Владата, како предуслов за нивно враќање во Собранието. Ова подразбираше донесување на листа на закони кои би се гласале со Бадинтерово мнозинство, но и закон за припадниците на ОНА со кој би добиле еднакви права со безбедносните сили на РМ со кои тие се судрија во 2001 година.

Меѓународната заедница, олицетворена преку ЕУ и НАТО, направи дополнителен притисок за договор на политичките фактори во Државата со тоа што ја услови РМ со претстоечката покана за влез во НАТО и почеток на преговорите со ЕУ. Притисоци дојдоа и од Европската комисија каде оваа проблематика најде свое место и во извештаите за напредок на РМ која ЕК ги подготвува секоја година.<sup>34</sup>

Иако, формален договор никогаш не и беше достапен на јавноста, ниту дојде до негово формално потпишување, медиумите во РМ презентираа документ кој содржеше пет точки, а за кој лидерите на ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ, Никола Груевски и Али Ахмети се договорија:

1. Партиите се согласуваат за листа од 46 закони кои би биле подложни на Бадинтеровото принцип на гласање, што би се вклучило во Деловникот на Собранието на РМ;

2. Партиите се согласни да се замени еден член на Собраниската комисија за односи помеѓу заедниците од ВМРО-ДПМНЕ со еден член од СДСМ и да се изготви предлог за нов состав на ова тело;

3. Партиите се согласија да го адресираат проблемот за обезбедување материјална и социјална помош на жртвите од конфликтот во 2001 и нивните семејства во рамките на постоечките закони и процедури. Партиите се согласија да продолжат да го

---

<sup>34</sup> Види на пример Commission of the European Communities. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report.Brussels, 6.11.2007.SEC (2007) 1432.достапно на <http://goo.gl/s4Kc6Fстр.6-7>.

адресираат ова прашање преку формирање на работна група.

4. Партиите се согласни да изготват и поднесат Закон за употреба на јазиците на Собранието на РМ кое е во потполна согласност со ОРД и Амандманот 5 на Уставот на РМ. За ова прашање исто така беше договорено да се формира работна група.

5. По враќањето на ДУИ во Собранито, партиите се согласија да продолжат да разговараат за начинот на формирање Влада во Република Македонија.<sup>35</sup>

Постигнувањето на овој договор резултираше со враќање на пратениците на ДУИ во полн состав во Собранието на РМ на 30 мај 2007 година и нормализација на политичкиот дијалог и состојбата во Република Македонија. Несомнено е дека нормализација на односите ќе беше многу тешка без притисоците кои дојдоа од САД и ЕУ т.е. дека токму овие фактори одиграа клучна улога во нормализацијата на состојбите. Ова за прв пат беше и прилика за подиректен ангажман на ЕУ како клучен играч во посредувањето помеѓу политичките фактори со што се наметна како сериозен актер на политичката сцена во Државата. Доказ за тоа дека договорот сепак беше испочитуван беше и формирањето на Влада по предвремените парламентарни избори во 2008 година каде Владата ја формираа ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ т.е. победниците во двата етнички политички блока. Иако ова правило никогаш не се формализираше, се чини дека по оваа криза, ова правило се зацврсти како најмоќното непишано правило на политичката сцена во РМ.

## **Собраниската криза во декември 2012 година**

Иако собраниската криза во декември 2012 година е земена како

поседна студија на случај во рамките на овој прирачник, давањето краток приказ на настаните во рамките на хронологијата на кризите на политички дијалог во РМ се чини корисно.

Кризата од 24 декември 2012 година која настана во Собранието на РМ, или таканаречениот „црн понеделник“, всушност започна во Комисијата за финансии и буџет на Собранието на Република Македонија при донесувањето на буџетот за 2013 година. Како дел од собраниската процедура, политичкиот дијалог во рамките на комисиската расправа влезе во ќорсокак во моментите кога опозициските пратеници поднесоа 1200 амандмани на буџетот на РМ за 2013 година, со образложение дека буџетот е непродуктивен и преполн со расходи кои не стимулираат економски раст.

Со оглед на собраниските процедури за работа во комисиите и на седниците на Собранието, стана јасно дека буџетот нема да може да биде донесен по редовна процедура, со што се загрози сервисирањето на надворешниот долг на РМ но и буџетот за локалните избори 2013 година, како важни буџетски позиции. Ова го доведе владеачкото мнозинство во неповолна позиција, т.е. позиција во која или буџетот немаше да може да биде донесен навреме или истиот мораше да биде донесен со прекршување на правилата. Со оглед на тоа дека процедурите налагаат комисиите да ја завршат својата работа пред да се закаже пленарна седница за разгледување на буџетот, јасно беше дека процедурата беше прекршена со самото закажување на седницата на 24 декември, со оглед на тоа дека задолжените комисии ја немаа завршено својата работа.

Револтирани од ваквиот потег, пратениците од опозицијата ја блокираа говорницата уште пред започнувањето на седницата и влегоа во расправија со Претседателот на Собранието. Ова доведе до реакција на обезбедувањето кое со физичка сила ги отстрани опозиционите пратеници и медиумите од собраниската сала.

Кризата беше разрешена со формирање на комисија на предлог на Претседателот на РМ, во која влегоа два претставника од опозицијата, два претставника на власта а со кој претседаваше деканот на Правниот

факултет во Скопје. Комисијата по подолго заседавање донесе и извештај кој беше доставен и прифатен од Собранието на РМ.

## **Напуштањето на Собранието на СДСМ и ДПА во 2014 година**

Најновата политичка криза во Република Македонија се случи по одржувањето на предвремените парламентарни избори во РМ во 2014 година. Тие се одржаа паралелно со претседателските избори каде победи кандидатот на ВМРО-ДПМНЕ и дотогашен Претседател на РМ – Ѓорге Иванов. Предвремените парламентарни избори се одржаа на 27 април 2014 година, а по сумирањето на резултатите победа извојува коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ со 42,98% од гласовите и 61 пратеничко место од вкупно 123. СДСМ освои 25,34% од гласовите и 34 места, а ДУИ освои 13,71% од гласовите и 19 места. Други партии кои освоија пратенички мандати се ДПА (5,92% поддршка) со 7 мандати, НДП со 1,59% поддршка и еден мандат и ГРОМ со поддршка со 2,82% и исто така еден мандат.

По изборите, опозициската СДСМ го бојкотираше Собранието на РМ со образложение дека изборите не биле фер и демократски и со бројни забелешки на изборниот процес. Иако по бојкотот, лидерите на двете најголеми партии во РМ, СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ се обидоа да преговараат за враќање на СДСМ во пратеничките клупи, овие преговори останаа без значителен успех.

Дополнително, на 26 август 2014 година во рамките на Комисијата за финансии дојде и до физичка пресметка помеѓу неколку пратеници од ДУИ и ДПА. Вербалната расправија помеѓу двајца пратеници се претвори во помасовна тепачка, која, иако беше спречена, резултираше со понатамошни тензии, па дури и разгледување на можноста ДПА да го напушти Собранието. Доколку ова се случи, ова значи дека сегашниот состав на Собранието на РМ ќе работи повторно без опозиција (како

во 1994 година) ако не се сметаат трите пратенички кои не се согласија со напуштањето на Собранието од страна на опозициската СДСМ.

## **КУЛТУРАТА НА ДИЈАЛОГ ВО РМ**

Меѓупартискиот политички дијалог неодминливо е во доменот на политичките партии. Сепак, тој процес не се одвива под стаклено своно ниту пак е доволен сам за себе. Одржливоста на политичкиот дијалог зависи од процеси каде граѓаните, на крајот на денот, ќе ја легитимираат состојбата во која политичките партии покрај натпревар покажуваат и спремност за соработка. Во таа смисла, јавното мислење може да се гледа како показател за тоа како граѓаните гледаат на процесот на донесување одлуки и во колкава мера ја препознаваат соработката како важно својство на политичкиот процес.

По бојкотот на Собранието по изборите во 2014 од страна на СДСМ, Институтот за Демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС) спроведе теренско истражување на 1000 испитаници, за да го испита јавното мислење на тема политички дијалог. Главен фокус на истражувањето претставуваше дијалогот во Собранието како основен простор во кој се среќаваат партиите и е едно од централните места на политичкиот процес. Покрај ова, истражувањето опфаќа мислење за други актери, покрај политичките партии, кои можат да влијаат за подобрување на климата.<sup>36</sup>

Според повеќе индикатори резултатите покажуваат дека јавноста легитимира процеси во кои партиите влегуваат во процес на меѓусебна соработка и толеранција како основи за подобрување на политичкиот дијалог. Според граѓаните, оценката за состојбата на политичкиот дијалог во Република Македонија е 4,5 на скала од 1 до 10. Тоа покажува дека политичкиот дијалог во земјата е оценет на нешто под

---

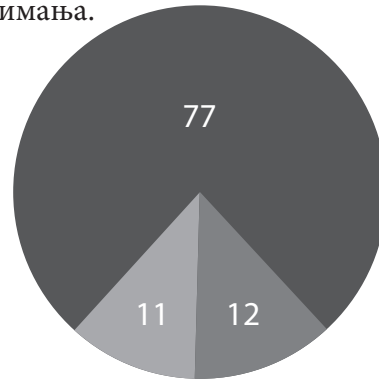
<sup>36</sup> ИДСЦС: „Јавното мислење за опозицискиот бојкот, политичкиот дијалог и меѓупартиската состојба во Република Македонија“ Достапно на <http://goo.gl/9OySSR>(Пристапено: 01.09.2014)

половина од скалата. Притоа, најниските оценки, во просек, доаѓаат од помладите и повисоко образованите луѓе.

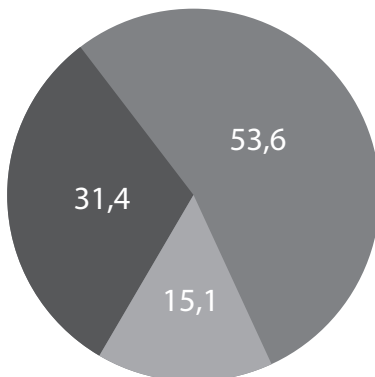
Важноста на Собранието како форум за меѓупартиски дијалог, според мислењето на јавноста, се покажува со тоа што големо мнозинство од граѓаните (76,5%), сметаат дека мнозинството во парламентот е потребно да покаже повеќе слух за ставовите на опозицијата. Ова мислење е позастапено кај пообразованите граѓани во споредба со помалку образованите, како и кај вработените во јавниот сектор и оние со повисоки примања.

Дали сметате дека мнозинството во парламентот треба да има повеќе слух за ставовите на опозицијата?

■ Да ■ Не ■ Не знам



Во слична насока се движи и мислењето дека Собранието не може да носи квалитетни закони без опозиција. Такво мислење изразуваат 53,6% од граѓаните што покажува дека тие ја сметаат опозицијата како интегрален дел од работата на законодавниот дом, а со тоа и на процесот на носење одлуки во рамки на институцијата. Повторно, граѓаните со повисоко образование во поголема мера го поддржуваат ова мислење.



Дали сметате дека Собранието без присуство на опозицијата може да носи квалитетни закони?

■ Да ■ Не ■ Не знам

Сепак, 46,1% наспроти 39,7% од граѓаните сметаат дека Собранието треба да продолжи со работа и без опозицијата. Како и на претходното прашање, повисоко образованите граѓани помалку се согласуваат дека треба да се продолжи со работа без опозицијата.

Како најголема пречка за развојот на политичкиот дијалог граѓаните идентификуваат три главни феномени. Скоро третина од граѓаните (31,7%) за најголема пречка на политичкиот дијалог го гледаат ниското ниво на толеранција помеѓу политичките противници. Дополнително, во поголема мера се наброени и етничката поделеност (26,5%) и партизацијата на општеството (28,4%).

Во таа смисла, и граѓаните ја користат рамката преку која етничката поделеност се гледа како инхерентен проблем на политичкиот дијалог. На тој начин, и од перцепциите на граѓаните може да се издвојат две нивоа на политичка криза на дијалог. Првата е долготрајна, во нејзиниот корен лежи поделбата на политичкиот простор на етнички блокови. Втората може да се нарече спорадична, и истата барем засега се појавува на површина периодично а во нејзиниот корен лежи длабоко несогласување за определени теми или пак за условите на политичкиот натпревар помеѓу партиите.

Доколку се прифати оваа рамка, тогаш перцепциите на граѓаните може да се поделат на две главни групи: оние граѓани за кои најважен проблем на политичкиот дијалог е етничката поделеност и оние кои партизацијата на општеството ја посочуваат како главна пречка. Во таа смисла, недостатокот на толеранција е фактор кој придонесува и за двете состојби.

Гледано преку актери на политичкиот процес, мнозинство од граѓаните (56,7%) посочуваат дека партиите се најодговорни за подобрување на политичкиот дијалог. На ова прашање нема особено значајни корелации помеѓу некоја категорија на граѓани и општите резултати, што сугерира на општоприфатеност на ваквото мислење низ различни профили во јавноста. Ваквиот став на граѓаните е во линија со општата рамка на прирачникот, во кој се подвлекува принципот дека политичкиот дијалог е област примарно во доменот



на меѓупартискиот живот па партиите, кои се и клучните актери кои го придвижуваат и одржуваат во живот овој процес.

Дополнително, кога граѓаните беа прашани за други институции кои може да бидат одговорни за развојот на политичкиот дијалог, граѓаните ја посочуваат Владата и министерствата во најголем обем (37,9%), додека во помал обем се наведени Собранието и пратениците (27,3%), а Претседателот - 13%. Анализирајќи ги резултатите, може да се дојде до заклучок дека граѓаните во најголема мера очекуваат носителот на подобрување да бидат лидерите на мнозинството, кои вообичаено се наоѓаат на врвовите на извршната власт.

Резултатите од истражувањето на јавното мислење покажуваат генерална поддршка за политички процеси кои покажуваат вклученост на сите важни партиски актери и од владеачкото мнозинство и од опозицијата. Според тоа, јавното мислење во Македонија оди во полза на активности кои се во функција на надминување на политички кризи, но и поопшто - активности чиј означител е политичката соработка како паралелен процес на натпреварот помеѓу политичките партии. Иако поддршката за ова е општа, главни поддржувачи на вклучувачки политички процеси и дијалог се подобро образованите граѓани, што е демографска група која постојано расте во Македонија и значајно гласачко тело кое ќе дава легитимитет на активности на соработка.

Сепак, овие индикатори треба да се погледнат и од поширок контекст на политичката култура во Македонија. Иако резултатите кои укажуваат поддршка за дијалог се охрабрувачки, потребно е да се подвлече дека постојат отежнувачки фактори.

Во студија на ИДСЦС за политичките култури во Македонија еден од заклучоците е дека постои ниско ниво на меѓучовечка доверба.<sup>37</sup> Само еден во секои 10 граѓани смета дека на другите луѓе може да им се верува. Ова е значаен фактор за можностите на политички дијалог, бидејќи довербата претставува основа за одржлив и континуиран дијалог помеѓу партиите, но и општо - довербата е основа и за изградба

<sup>37</sup> Markovic, N., Troshanovski, M., Popovikj, M., Misev, V., 2012. Political culture in Macedonia. Fridrich Ebert Stiftung, Skopje.

на одржлив демократски развој.

Дополнително, отежнувачки фактор е перцепцијата за тоа кој и на каков начин е најдобро да носи одлуки во политичкиот систем. Главниот заклучок на студијата е дека интелектуалците и експертите треба да имаат позначајно место, од партиите и политичарите, во процесот на носење одлуки. Фактори кои влијаат на овој став се високата недоверба во институциите (а со тоа и во политичарите) но и ниската демократска свест која не ги гледа политичарите како организатори на делиберативниот процес. Во таа смисла, делиберативниот процес, во очите на граѓаните добива секундарно значење, при што се испуштаат можностите кои овој процес може да ги донесе и се заменува со технократија. Иако во секој делиберативен процес стручното мислење треба да биде вклучено и почитувано, сепак тој процес е политички, во кој партиите како актери во одлучувањето треба да организираат и канализираат дебата.

Во слична насока е и заклучокот за тоа како идеалниот политичар треба да постапува. Половина од граѓаните сметаат дека идеалниот политичар треба да користи знаење и експертиза, додека, само, 27% од граѓаните сметаат дека тој треба да користи консултации и дебати. Една петтина од граѓаните сметаат дека идеалниот политичар треба да е со цврста волја при туркање на своите одлуки. Оваа состојба на ставови е комплементарна со тоа кој треба да ги носи одлуките во политичкиот систем и отцртува помала поддршка за делиберативен процес, а поголема за процес на носење одлуки врз база на авторитет - во поголема мера стручен авторитет, но и, во значајна мера, политички авторитет.

Гледајќи ги двете истражувања заедно тие покажуваат сложена состојба на противречности. Општата слика за политичката култура е дека делиберацијата (како основа за дијалог) е гледана како секундарна па цврстата рака на лидерите, како и авторитетот треба да се клучните фактори во процесот на носење одлуки. Дополнително, пречка за дијалогот е општата и распространета недоверба помеѓу луѓето. Од друга страна, на прашање за конкретна политичка криза поврзана со политички дијалог, резултатите од истражување на јавно мислење

покажуваат поддршка за дијалог и релативно јасна слика за значењето на актерите вклучени во процесот.

Меѓутоа, најмалиот заеднички содржател на овие противречности е очекувањето дека политичкиот систем треба да функционира. Во таа смисла, ставовите може да се контекстуализираат различно во различни пригоди. Кога политичката криза и недостигот од меѓупартиска соработка се очигледни, политичкото јавно мислење се фокусира на легитимирање на процеси кои го пребродуваат тој јаз. Од друга страна, во услови на недостиг на експлицитен проблем во соработката помеѓу партиите, недовербата во ефикасноста на институциите, да ги сервисираат потребите на граѓаните, е примарната водилка на јавното мислење.



## ГЛАВНИ АКТЕРИ

Кога станува збор за главните политички актери на меѓупартискиот политички дијалог - партиите, потребно е да се осврнеме на два аспекти на нивната природа кои се значајни: внатрешниот дијалог и опсегот на општествени актери кои политичките партии ги застапуваат.

Внатрешната демократија зазема значајно место во обликувањето на политичкиот дијалог, односно веројатноста тој да успее. Политичките партии учествуваат во политичкиот живот застапувајќи ги идеолошките и заедничките интереси на сопствените членови. Тоа се основните претпоставки на далекусежниот развој на партијата како организација која во политичкото поле застапува конзистентна позиција која ја гради наспроти останатите актери. Внатрешната демократија, на тој начин ја стабилизира сликата за партијата но и политичкиот спектрум во земјата и го намалува ефектот на персонален печат кој лидерите го додаваат креирајќи состојба во која партијата е водена од лични интереси на неколкумина. На тој

начин, усогласувањето помеѓу партиите низ политичкиот дијалог трае подолго и помалку зависи од личните односи помеѓу партиските елити.

Меѓутоа, анализите покажуваат дека внатрешната демократија во Република Македонија е ограничена. Најочевидно својство на силната хиерархизација и централизација на партиите во Македонија претставува позицијата на лидерот на партијата, кој е нејзино лице во јавноста и располага со значителна моќ.<sup>38</sup> Дополнително на ова, пратениците ретко кога покажуваат независност во однос на однапред донесените позиции на партиите.<sup>39</sup>

Оваа состојба недвосмислено посочува дека функционалниот простор за политички дијалог во Република Македонија се лидерските средби, а учеството на пратениците како претставници на граѓаните е минимален. Тоа не е неопходно обесхрабрувачки, а добро дизајниран политички дијалог предвидува вклучување на повеќе нивоа: од една страна пратеници, но од друга страна и централните тела на партиите и нивните елити. Меѓутоа, состојбата покажува дека во догледно време, политичкиот дијалог ќе зависи од врвовите на партиите, односно од нивната подготвеност за соработка и меѓусебната доверба. Во истиот период, тој помалку ќе зависи од различните политички гласови во рамки на секоја од партиите, без разлика колку се тие умерени или упатени на соработка.

Вториот значаен аспект на можностите за политичкиот дијалог е односот на партиите кон страните кои ги застапуваат. Во прв ред, тоа се однесува на граѓаните, меѓутоа, во истата смисла, ова се однесува и на останатите општествени актери, преку кои се искажуваат интересите на граѓаните, како на пример актерите на граѓанското општество. Кога говориме за ова, мислиме на сликата која политичките партии ја креираат за овие актери.

Во политичкиот процес во Македонија забележлива е појавата

---

38 Цеков, А., Даскаловски, Ж., 2013. Анализа на внатрешната демократија во Македонија. Фондација Конрад Аденауер, Скопје.

39 Ибид

на паралелизирање на граѓанското општество. Таквата појава се забележува кај невладините организации, синдикатите, стопанските комори, струкови здруженија и други актери на граѓанското општество. Партиите одбираат да соработуваат со блиски актери притоа негирајќи ја автентичноста на застапувањето на нив спротивставените. На овој начин се создава поделба во рамки на политичкиот процес при што воопшто не се признава спротивставената позиција на повеќе нивоа на процесот на носење одлуки – процесот помеѓу партиите и делот каде граѓанските организации учествуваат.

Оваа паралелизација значително ги отежнува можностите за политички дијалог. Самото оспорување на автентичноста на застапувањето на некоја идеја креира длабока поделба – како на пример поделбата на „патриоти и предавници“. На тој начин партиите ја „конструираат“ другата страна како да не припаѓа во политичкиот процес, бидејќи нивната позиција не потекнува од можноста за плурализам на идеи, туку е неавтентична – увезена и конструирана надвор од интересите на граѓаните. Таквата слика ги става политичките партии на самото дно од нивото на кое еден политички дијалог може да почне – нивото каде се развива доверба и страните сè уште не се спремни да разговараат за содржинско прашање.

## 1. ВМРО-ДПМНЕ

ВМРО-ДПМНЕ е партија која се декларира како демохристијанска и претставува централно-десна партија на политичкиот спектрум. ВМРО-ДПМНЕ е моментално најголемата политичка партија во Македонија и заедно со СДСМ се двете најголеми партии општо и специфично во македонскиот политички блок.

Пред парламентарните избори во 2006 година, ВМРО-ДПМНЕ ја донесува својата Доктрина на делување, која претставува издвоен документ за визијата на партијата за општеството и државата, кој е основа за изработка на партиската и изборните програми. Изборните

програми на партијата се поделени тематски и содржат општа рамка со ветувања преточени во каталог од проекти со зададени рокови на извршување. На изборите 2006-та година оваа форма на изборна програма претставуваше новина на политичката сцена.

Карактеристика на работата на ВМРО-ДПМНЕ е екстензивната употреба на политичкиот маркетинг во сите фази на изборниот циклус. На овој начин активностите на партијата и нејзините претставници, на сите нивоа на власт, во Републиката се постојано во јавноста. Покрај маркетинг активностите кои ја промовираат работата на партијата, дел од стратегијата вклучува и негативна кампања против партии, непартиски организации и личности.

## **2. СДСМ**

СДСМ е партија која се декларира како социјалдемократска и претставува централно-лева партија на политичкиот спектрум. Таа е најголемата опозициска партија, а во моментот е вонпарламентарна партија поради бојкот на Собранието и непризнавање на резултатите од предвремените парламентарни избори во 2014 година. Заедно со ВМРО-ДПМНЕ се најголемите партии во македонскиот политички блок. Таа е лидер на опозициската коалиција која вклучува помали партии, меѓу кои и ЛДП.

Визијата на СДСМ за општеството и државата не е засебен дел туку е интегриран дел од партиската програма. Слично како и кај ВМРО-ДПМНЕ границата помеѓу изборната и партиската програма е тенка. Изборната програма не е проектно ориентарана, но во последните два изборни циклуси е тематска со општа рамка и специфични мерки кои се предвидуваат како ветувања.

### 3. ДУИ

ДУИ потекнува од Ослободителната народна армија (ОНА) од која по конфликтот се формира партија. ДУИ е најголемата политичка партија во албанскиот блок и моментално партнер во владината коалиција заедно со ВМРО-ДПМНЕ. Партијата се декларира како централно-лева партија во рамки на политичкиот спектрум.

Доминантата политичка перспектива за општествени и државни прашања кај ДУИ е етничката, при што партијата се залага за подобрување на правата на Албанците преку имплементација на Охридскиот рамковен договор. Програмата на партијата е изборна, а принципите и визијата се вклучени на почеток и самата содржина не е проектно организирана туку општа.

### 4. ДПА

ДПА е декларирана како централно десна партија и претставува втора најголема политичка партија во албанскиот блок.

Слично како кај сите албански партии, визијата за политичкото делување на партијата е, пред сè, етничка, а по 2001 поаѓа од Охридскиот рамковен договор како рамка за подобрување на статусот на Албанците. Од четирите најголеми партии во Македонија, ДПА има најмалку разработена програма за делување и идеолошко профилирање вон прашањата за етнички права.

## 5. Помали партии

Покрај изборниот, и политичкиот систем во Македонија неповолно делува за малите партии. Принципот на македонско-албанска коалиција најчесто собира доволно пратенички места за парламентарно мнозинство што го обесхрабрува индивидуалниот настап на помалите програмски, интересни или етнички партии во Македонија. Генералната слика на партискиот пејсаж е дека се работи за организационо слаби партии со малку гласови и слабо развиена програма. Гласачката позадина на овие партии е или етничка или клиентска, а поретки се исклучоците (на пример ЛДП, ДОМ, ГРОМ). Оттука, најкористена стратегија е партиите да настапуваат во стабилни предизборни коалиции каде приматот и лицето на коалицијата го имаат или ВМРО-ДПМНЕ или СДСМ.

### ФОРМАЛЕН ПРОСТОР ЗА ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ

Формалниот политички простор во кој се одвива политичкиот дијалог, во повеќето современи демократии зависи од институционалната поставеност на политичкиот систем. Сепак, во најголема мера овој формален простор, во кој се одвива политичкиот дијалог, се состои од Законодавниот дом на соодветната држава, Владата и Претседателот на државата. Компетенциите кои овие три институции ги уживаат, а се уредени со Уставот, го омеѓуваат политички формалниот простор за политички дијалог. Сепак, според формалните компетенции, Парламентот (во нашиот случај - Собранието на РМ) има најголема улога во политичкиот дијалог, со оглед на тоа дека е институција чија примарна цел, покрај донесувањето легислатива, е токму размената на политички идеи во формално институционализиран простор, под одредени заеднички правила за сите учесници во дијалогот.



## Собрание на Република Македонија

Собранието на Република Македонија е олицетворение на законодавната власт во државата, но истовремено е и институционална основа за меѓупартиски дијалог. Според Уставот на РМ, Собранието е дефинирано како „претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт во Република Македонија“,<sup>40</sup> кое може да брои помеѓу 120 и 140 пратеници<sup>41</sup> и каде мандатите на пратениците вообичаено траат по четири години.<sup>42</sup> Собранието на Република Македонија е еднодомно, е во постојано заседание и работи на седници.<sup>43</sup>

Покрај останатите надлежности и улоги, најважната улога на Собранието, која е врзана за меѓупартискиот дијалог, е неговата делиберативна функција, каде Собранието се јавува како институционален простор каде политичките партии (и не само тие) кои се претставени во Собранието можат да ги соочат своите аргументи околу важните општествени прашања.

Постојат два основни модалитети кои им стојат на располагање на пратениците во Собранието на РМ, а се тесно врзани со јавната дебата и размената на аргументи околу општествено важните прашања:

- пленарните седници – Собранието е во постојано заседание и работи на седници. Пленарните седници се можност пратениците

---

40 Член 61 од Уставот на Република Македонија. достапно на <http://goo.gl/SRj2d8> (пристапено 14.07.2014).

41 Ибид, член 62. Во моментот на изработката на овој прирачник Собранието брои 123 пратеници. 120 пратеници се избираат по пропорционалниот модел во 6 изборни единици (Донтов модел) т.е. во секоја единица се избираат по 20 пратенички мандати, а преостанатите 3 мандати се загарантирани места за дијаспората која своите пратеници ги избира преку дипломатско-конзуларните претставништва на РМ во странство во три изборни единици (Европа и Африка, Северна и Јужна Америка и Австралија и Азија).

42 Ибид, член 63. Исклучок од правилото за времетраењето на мандатот на пратеникот може да се случи во случај на оставка на пратеникот, одземање на пратеничкиот мандат или самораспуштање на Собранието на РМ, најчесто поради предвремени избори.

43 Ибид, член 66.

во најширок состав да разменат аргументи околу прашањата кои се во надлежност на Собранието, а најчесто околу законодавните акти кои Собранието ги донесува, а регулираат важни сфери на општественото живеење.

- комисииските расправи – Собранието формира работни тела<sup>44</sup> во кои подетално се расправа предложената легислатива (дел се од законодавната постапка) и во рамките на кои се води постручна и потемелна дебата по односните прашања кои се уредуваат со закони. Комисиите се еден вид на „филтер“ на предлог законите кои потоа Собранието ги усвојува на пленарните седници т.е. служат како делиберативен простор за поспецифични прашања од делокругот на работата на комисиите.

Правилата на јавна делиберација во Собранието на РМ т.е. дискусиите за време на пленарните седници, времетраењето на обраќањата и репликите како и ред други прашања поврзани со јавното говорење на седниците на Собранието се уредени со Деловникот на Собранието на РМ.<sup>45</sup> Исто така, покрај општите одредби во Уставот на РМ кои се однесуваат на работните тела (комисиите), Деловникот на Собранието на РМ ја уредува и нивната работа.

Кога зборуваме за меѓупартиски дијалог и поволна клима во рамките на комисиите за размена на аргументи, околу прашањата кои тие ги разгледуваат, интересно е да се споменат следните одредби:

- Формирањето на комисиите и претставувањето на пратениците во рамките на истите се врши во зависност од бројот на пратеничките групи и во согласност со Законот за еднакви можности на жените и мажите<sup>46</sup>. Со ова се обезбедува адекватна претставеност на пратениците од различна партиска, етничка и родова припадност во различни комисии, што обезбедува услови за квалитетен меѓупартиски дијалог каде сите страни имаат прилика

---

44 Ибид, Член 76.

45 Деловник на Собранието на Република Македонија (пречистен текст). достапно на <http://goo.gl/qDSvpP> (пристапено на 14.07.2014).

46 Ибид, член 118, став 5.

да бидат сослушани.

- Работните тела имаат право „за проучување на одделни прашања од својот делокруг или за подготвување на предлози на акти (...) да основаат работни групи“<sup>47</sup> каде „членовите на работните групи се определуваат од редот на членовите на работното тело, пратениците, научните, стручните и јавните работници, како и од претставници на органите на државната управа и од други органи и организации“<sup>48</sup>. Со ова се остава можност за вклучување на стручната јавност во полиња кои се од општ интерес, а се однесуваат на специфични прашања од делокругот на работата не само на комисиите, туку и на Собранието.

- Собранието може да им делегира на матичните работни тела (комисиите), а во случаи да се работи за закон од поширок интерес и организирање на јавна дискусија по повод легислативата, која е во прашање<sup>49</sup>. Со овој модалитет се остава можност да се вклучи не само стручната, туку и општата јавност во процесот на јавна делиберација, а посебно кога се работи за поосетливи општествени теми

Независно дали јавната делиберација се одвива во комисиите или во рамките на пленарните седници, и независно од тоа во која мера јавноста е вклучена, постојат определени централни аспекти кои укажуваат како идеално би требало да изгледа јавната делиберација во секоја парламентарна дебата.<sup>50</sup>

- Партиципација – сите граѓани да бидат вклучени на исто ниво и да добијат шанса да се произнесат околу важните општествени прашања;

- Ставовите околу прашањата кои се дискутираат треба да се изнесуваат искрено;

47 Ибид, член 127, став 1.

48 Ибид.

49 Ибид, член 145.

50 Steiner et al (2004: 19-24) во Rasch. 2011

- Изнесените ставови и тврдења треба да имаат логично оправдување и да бидат здраворазумски;
- Премерувањето на аргументите во процесот на јавна расправа треба да биде врз основа на јавното добро;
- Страните кои се учесници во процесот на јавна делиберација треба да имаат капацитет да ја сослушаат другата страна;
- Страните кои се учесници во процесот на јавна делиберација треба да го уважат оној кој зборува и да имаат волја да се согласат со посилен аргумент од сопствениот.

Еден од најважните предуслови за исполнување на овие критериуми на политичкиот дијалог е и можноста секој од пратениците на Собранието слободно да го искаже своето мислење. Токму затоа Уставот на РМ ја предвидува институцијата имунитет на пратеникот каде „пратениците уживаат имунитет“<sup>51</sup> а „пратеникот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или за гласање во Собранието.“<sup>52</sup> Имунитетот е важна гаранција која се однесува директно на слободата на говорот и со која на пратениците им се гарантира слобода на говорот во делиберативниот дом т.е. Собранието на РМ.

Важен аспект на јавната делиберација и политичкиот дијалог, а врзан за законодавниот дом во РМ, е и собранискиот канал. Првично формиран како трет канал на Македонската радио-телевизија во 1991 година, а подоцна преименуван во Собраниски канал, тој врши пренесување во живо на седниците на Собранието на РМ, а емитува и снимки од седниците на работните тела. Со ова се овозможува поголема јавна одговорност и транспарентност во работата на Собранието на РМ, но и информираност на јавноста околу работата на Собранието и неговите работни тела. Со ова се овозможува информиран политички

51 Устав на РМ, член 64, став 1.

52 Ибид.

дијалог во кој може да се вклучат и граѓаните, а притоа да имаат релевантни и точни информации околу законодавниот процес, но и општата делиберација во Собранието.

Сепак, формалниот простор за политички дијалог не е ограничен само на Собранието на РМ. Тука, свој придонес имаат и Владата и Претседателот на РМ.

## **Влада на Република Македонија**

Извршната власт во Република Македонија е поделена помеѓу Владата на РМ и Претседателот на РМ. Обата органа имаат определена улога во креирањето и насочувањето на меѓупартискиот дијалог, која произлегува од нивните формални овластувања (повеќе во случајот на Владата на РМ) но и од природата на улогата која носителот на извршната власт ја ужива (повеќе во случајот на Претседателот на РМ).

Ако се погледаат овластувањата на Владата на РМ предвидени со Уставот на РМ, се стекнува впечаток дека тие немаат директна врска со јавната делиберација и меѓупартискиот дијалог. Овие овластувања се однесуваат во најголема мера на извршувањето на законите во РМ и надзор врз нивното извршување, но и на организационата политика во рамките на самата извршна власт со одредени овластувања во надворешната политика (признавање на држави и влади, воспоставување на дипломатски и конзуларни претставништва, предлози за именување амбасадори итн.) и именување и разрешувања на носители на јавни функции (и јавен обвинител).<sup>53</sup>

Сепак ако се погледне надвор од формалните овластувања на Владата на РМ, а посебно процедурата за донесување закони предвидена во Уставот на РМ, како и можностите кои ги дава

Деловникот на Собранието на РМ, се доаѓа до заклучок дека Владата на РМ има силна делиберативна улога која во многу аспекти може да влијае на меѓупартискиот дијалог во државата. Во однос на делиберативната улога на Владата на РМ во домашниот политички систем најважно е да се истакнат следните аспекти:

- Споредот Уставот на РМ, Владата на РМ има право да биде предлагач на закони. Самата можност Владата да биде предлагач на закони можеби не зборува толку многу за нејзината делиберативна улога меѓутоа укажува на тоа дека таа може директно да влијае на создавањето на амбиентот за јавна делиберација преку предлагање на закони кои директно се однесуваат на оваа проблематика (Закон за медиуми, Закон за електронски комуникации, Изборен законик итн.). Можноста за предлагање закони до Собранието на РМ, Владата ја користи во голема мера па дури и најголем број од законските прописи ги предлага самата Влада. Ова е тенденција и во развиените демократски земји, со оглед на тоа што законите стануваат се посложени и пообемни, а капацитетот и стручноста на Собранието е помал во однос на стручните служби на министерствата на владите, посебно кога се работи за специфична проблематика.

- Дополнително, Владата може да го подобри дијалогот и делиберацијата преку овозможување на подолга постапка во процесот на подготовка на предлог законите наместо предлагање на итна постапка. Тоа ќе овозможи пошироко вклучување на различните актери на неформалниот простор на политичкиот дијалог, а ќе овозможи и подобрени можности за дијалог помеѓу мнозинството и опозицијата во Собранието.

- Деловникот на Собранието на РМ предвидува и уште една можност преку која се зголемува транспарентноста, одговорноста и видливоста на владините претставници и носителите на јавни функции во ситуации кога пратениците го уживаат правото на пратенички прашања. Имено се работи за право со кое во рамките на седницата која се свикнува последниот четврток во месецот „пратеникот (...) на претседателот на Владата на Република Македонија (Влада), на член на Владата и на други носители на јавни

функции кои се одговорни пред Собранието им постави прашање што се однесува на нивната работа или на работи од нивната надлежност.<sup>54</sup> Ова недвосмислено ја зголемува можноста за меѓупартиски дијалог со оглед дека пратеничките прашања служат како можност пратениците да отворат теми пред јавноста кои често остануваат во доменот на извршната власт, а до кои општата јавност има ограничен пристап. Исто така пратеничките прашања а посебно можноста за дополнително прашање во времетраење од три минути по добиениот одговор<sup>55</sup> (усен или писмен<sup>56</sup>), отвара простор за меѓупартиски дијалог, размена на аргументи и отварање на витални теми од доменот на работата на извршната власт.

- Деловникот на Собранието на РМ предвидува и уште една можност, која не само што го зголемува контактот помеѓу законодавната и извршната власт, туку и ја предвидува можноста преставници на извршната власт да учествуваат во јавната размена на аргументи околу легислативата која Собранието ја носи. Имено, „на седница на работното тело може да присуствува, и во работата да учествува, претставник, односно повереник на Владата, претставник на орган на државната управа кога на седницата се разгледува прашање од нивниот делокруг, како и секој подносител, чиј предлог се разгледува.“<sup>57</sup> Исто така „на седница на работното тело кога се разгледува предлог на закон или друг акт во второ читање задолжително присуствува и во работата учествува претставник на Владата и претставник на подносителот чиј предлог се разгледува.“<sup>58</sup> Со ова јасно се дава можност на преставниците или поверениците на Владата или претставниците на органите на државната управа да учествуваат во дискусиите на работните тела (комисиите) задолжени за стручното подобрување и

54 Деловник на Собранието на Република Македонија (пречистен текст). Член 37, став 1.

55 Ибид, член 43.

56 Оваа проблематика е регулирана со членовите 38 до 42 од Деловник на Собранието на Република Македонија

57 Деловник на Собранието на Република Македонија (пречистен текст). Член 121, став 1.

58 Ибид, член 121, став 2.

амендирање на законските текстови. Со ова се зголемува можноста за придонес на владините претставници или повереници, како и на претставниците на органите на државната управа, стручно и квалификувано да придонесат не само кон подобрувањето на законските текстови туку и кон размената на аргументи околу спорните или проблематичните прашања во рамките на одредена законска проблематика. Иако формално тие немаат право на глас за разлика од членовите на работните тела, нивниот придонес може да биде клучен за подобрување на законодавниот процес како и размената на аргументи и појаснувањето на одредени спорни точки.

## Претседател на РМ

Покрај Владата на РМ, носител на извршната власт во државата е и Претседателот на РМ. Иако извршната власт е поделена помеѓу два центри на моќ, овластувањата и природата на функцијата на Претседателот на РМ е различна од онаа на Владата на РМ. Меѓу најважните ингеренции на Претседателот е и тоа дека тој е врховен командант на вооружените сили на РМ и ја претставува Републиката.<sup>59</sup> Тој се избира на општи и непосредни избори, со тајно гласање и неговиот мандат трае пет години.<sup>60</sup> Изборот се врши во два круга, каде во вториот круг се квалификуваат двата кандидати кои добиле најмногу гласови во првиот круг. Во вториот круг се избира оној кандидат кој добил повеќе гласови, под услов да излегле повеќе од 40% од избирачите.<sup>61</sup>

Кога се зборува за улогата на функцијата Претседател на РМ, треба да се нагласи дека неговата улога во политичкиот дијалог има свои формални но и свои неформални аспекти, кои прозилегуваат од

---

59 Член 79 од Уставот на Република Македонија.

60 Ибид, член 80.

61 Изборот на Претседател на РМ е регулиран со членовите 80 и 81 од Уставот на Република Македонија и со уставниот амандман XXXI на Уставот на РМ.



специфичноста на функцијата која Претседателот на РМ ја врши. Што се однесува до формалните аспекти, два механизма се исклучително важни за квалитетот и нивото на политичкиот дијалог во државата:

- Претседателот на РМ го ужива правото на суспензивно вето. Ова значи дека законите ги донесува Собранието на РМ, но Собранието не ги прогласува. Тоа го прави Претседателот на РМ со указ.<sup>62</sup> Сепак, во одредени ситуации, Претседателот на РМ може да одлучи да не потпише одреден указ кој се однесува на конкретен закон, по што „Собранието повторно го разгледува законот во фаза на трето читање, во рок од 30 дена од денот на донесувањето на законот“.<sup>63</sup> Доколку Собранието повторно го изгласа конкретниот закон, Претседателот на РМ е должен да потпише указ за прогласување на законот. Иако ова право на Претседателот на РМ не е апсолутно, фактот дека Претседателот не потпишал указ за одреден закон може да укаже на одредени проблеми во самата содржина на легислативата, но и на прекршување на процедурата. Ова може да биде и повод да во повторната постапка пред Собранието се разгори посилна политичка дебата или може да биде сигнал да различните политички партии ги доближат своите позиции околу одредени прашања и адекватно ја изменат или надополнат проблематичната легислатива. Секако, ова има влијание и на општата јавност на која, преку правото на суспензивно вето може да ѝ се обрне внимание кон одреден општествен проблем, а посебно кон сензитивноста на неговото решавање.

- Кога зборуваме за јавна делиберација и политички дијалог, а посебно во законодавниот дом, Претседателот на РМ има уште една исклучително важна ингеренција. Имено, Претседателот на РМ може од Претседателот на Собранието да побара да свика седница на Собранието на РМ<sup>64</sup> ако оцени дека постои определено прашање кое бара практикување на оваа можност. Исто така, Претседателот

---

62 Деловник на Собранието на Република Македонија (пречистен текст). Член 173, став 1.

63 Ибид, став 2.

64 Ибид, член 67, став 2.

на РМ има право да присуствува и да учествува во работата на Собранието на РМ, што исто така го проширува капацитетот на оваа функција за учество и придонес кон политичкиот дијалог. Од друга страна можноста за иницирање седници на Собранието му овозможува на Претседателот на РМ да отвори политички дијалог во рамките на законодавниот дом околу критични прашања или прашања кои имаат голема важност за јавноста, како и за прашања од ургентна природа.

Покрај формалната улога во политичкиот систем на РМ, Претседателот на РМ има неформална но важна симболичка улога во политичкиот дијалог. Имено, политичката историја на РМ покажала дека Претседателот може да биде иницијатор на процеси на политички дијалог околу спорни прашања (лидерски средби) но може да дава и конкретни иницијативи, кои иако не се, формално, дел од неговите ингеренции, може да придонесат кон решавање на одредени проблеми во политичкиот дијалог, посебно во услови кога институцијата која има примарна улога во ова (Собранието на РМ) не е во можност (тука се мисли на Комисијата која беше формирана со цел да ги расчисти настаните на 24 декември 2012 година).

## **НЕФОРМАЛЕН ПРОСТОР ЗА ПОЛИТИЧКИ ДИЈАЛОГ**

Неформалниот простор за политички дијалог е оној политички простор кој се одвива надвор од институциите на политичкиот систем на државата. Ова воопшто не значи дека учесниците во него се помалку важни од формалните институции ниту значи дека тие немаат свој организационен облик преку кој ги соопштуваат своите ставови. Во овој простор би ги вброиле организациите на цивилното општество, медиумите, верските заедници, меѓународната заедница и лидерските средби.

## Лидерски средби

Имајќи го предвид степенот на внатрешна демократија и моќта која партиските врвови ја имаат, меѓупартиските лидерски средби имаат висок потенцијал за функционален политички дијалог. Особено бидејќи отсутуваат позначајни меѓупартиски форуми кои надвор од формалните простори за политички дијалог ќе функционираат како постојано место за усогласување на партиите.

Овие средби претставуваат форум на кој политичките лидери се среќаваат и во зависност од политичкиот контекст и степенот на заостреност на кризата може да бидат простор за различни типови на дијалог. Во оваа смисла, лидерски средби може да се организираат и поради градење доверба, но и за посодржајно договорање околу клучни контраверзни прашања. Тие може да бидат поврмени или постојани.

Во Република Македонија лидерските средби, како место за политички дијалог, пред сè, се приврмени и поврзани со видливи политички кризи или контроверзи. Оттука, честопати тие се резултат на имплицитна медијација преку заложбата на меѓународната заедница за политички дијалог како услов за европската или атлантска интеграција на државата. Во помал дел, лидерските средби се простор за постојан политички дијалог преку кој партиските врвови ќе усогласуваат долготраен реформски процес.

## Цивилно општество

Цивилното општество во најширока смисла го претставува

политичкиот простор помеѓу државата и граѓаните.<sup>65</sup> Ова укажува на тоа дека организациите на цивилното општество не се дел од државниот апарат, и затоа припаѓаат на неформалниот простор во кој се одигрува политичкиот дијалог. Сепак ова не значи дека цивилното општество е помалку важен актер во политичкиот дијалог, со оглед на тоа дека токму цивилното општество е место во кое се здружуваат граѓаните, се организираат во автономни групи и преку кое испоствуваат одредени политички барања до институциите или политичките актери. Важноста на организациите на цивилното општество во политичкиот дијалог произлегува од трите основни функции кои цивилното општество ги врши во пошироката општествена рамка:<sup>66</sup>

- Првата функција се однесува на асоцијативната димензија на цивилното општество. Создавањето здруженија, асоцијации, сојузи или какви било организациони форми укажува на тоа дека цивилното општество е колевка на организираниите форми преку кои граѓаните можат да се здружат од најразлични причини. Некои асоцијации се создаваат заради бранење на определен интерес, други опфаќаат луѓе со слични сфаќања или определби додека трети можат да бидат создадени ад-хок или да бидат од привремен карактер, а со цел да адресираат одреден општествен проблем. Асоцијациите можат да бидат од формален карактер (регистралирани невладини организации, синдикати, верски организации) или од неформални карактер (иницијативи, протестни групи, собири итн.). Независно од формата и обликот во кој овие асоцијации постојат, организираноста на групите во цивилното општество претставува основ тие да земат учество во политичкиот дијалог во земјата и да партиципираат во јавната делиберација по повод витални општествени прашања. Ова понекогаш значи дека организациите на цивилното општество може да се организираат и наспроти државата, посебно кога се работи за општествено поларизирачки прашања, притисоци од страна на државата или сензитивни политички прашања, за кои не постои јасен општествен консензус.

---

65  
Visnjic, 1998. стр.21.

Linc, Huan & Stepan, Alfred. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip

66

Edwards, Michael. *Civil society*. Cambridge: Polity Press, 2004. стр.18-36.

- Втората функција на цивилното општество се однесува на создавањето на вредности во доменот на цивилното општество.<sup>67</sup> Организациите на цивилното општество се формираат врз база на определни вредности кои луѓето ги споделуваат меѓу себе. Често се заборава дека овие вредности може да имаат различна идеолошка ориентација и да бидат спротиставени подеднакво колку и кај политичките актери. Примери за ова се групи кои се против или за абортусот, против или за веронаука во училиштата, против или за слободна економија итн. Сепак, генерирањето на општо прифатени вредности во рамките на политичкиот дијалог во едно општество, тргнува од цивилното општество кое, идеално гледано, преку јавната сфера би требало да промовира што е за едно општество прифатливо а што не, што се очекува од политичките актери, каков курс треба да заземе одредена политичка елита по одредено прашање итн. Сепак не треба да се заборава дека во овој процес често постои разногласие помеѓу самите актери во цивилното општество што често доведува и до конфликт. Токму затоа, цивилното општество има и своја трета функција.

- Третата функција на цивилното општество има најмногу допирни точки со политичкиот дијалог. Иако генерирањето на општествени вредности и асоцијативната димензија се подеднакво важни, сепак политичкиот дијалог може да се одвива и вон институциите на државата благодарение на тоа што цивилното општество служи и како јавна сфера за размена на политички аргументи. Во јавната сфера може да учествуваат сите, под подеднакви услови, а слободата на говор е загарантирана во сите демократски општества. Или како што вели Греам Гил постоењето на јавна сфера имплицира дека „постои јавна дискусија околу општествените теми, со широко дебатирање на проблеми од сферата на јавната политика во рамките на заедницата, спротивно на одлучувањето исклучиво од страна на политичките елити.“<sup>68</sup> Ова значи дека јавната сфера е таа која треба да влијае на поведението

---

67

Ибид.

68

Gill, Graeme. The dynamics of democratization. New York: St. Martin's Press. 2000. стр.5.

на политичките елити, преку јавното дебатирање за општествено релевантни прашања, што од друга страна укажува на тоа дека политичките елити секогаш треба да го имаат предвид ставот на организациите на ЦО по одредени прашања во случај на носење одлуки во сферата на јавната политика.

## Медиуми

Неформалниот политички простор за политички дијалог не се исцрпува со постоењето и функционирањето на организациите на цивилното општество, Всушност, многу е тешко да се одреди до каде се границите на цивилното општество, но и до каде е границата на формалното и неформалното кога се зборува за актерите во политичкиот дијалог. Можеби најтешки за класификација се токму медиумите со оглед на тоа што тие припаѓаат на цивилното општество, економската сфера (тие се ентитети кои генерираат профит), а може во голем број на случаи да припаѓаат и на политичката сфера (државни телевизии на пример). Така, нивната класификација како неформални актери не е сосем точна, иако нивното постоење не е предвидено во уставниот дизајн не само на РМ туку и на најголем дел од државите. Сепак, со оглед на тоа што нивното постоење и работење се регулира со закони кои се подложни на промени, а не со Уставот на РМ како подолгорочен и постабилен документ во кој се скицира уставниот дизајн на државата, тие се сместени во овој дел на прирачникот.

Самата функција на медиумите во политичката комуникација е јасна. Тие се основен инструмент преку кој се пренесуваат политичките пораки во јавната сфера, но и преку кој се спротиставуваат ставовите на различните политички опции, зависно од уредувачката политика на одреден медиум. Во рамките на политичкиот дијалог, јасно е дека медиумите ја создаваат климата во која се расправа за определено прашање, а со тоа и односите меѓу самите актери (формални и

неформални) но имаат и три други функции<sup>69</sup>:

- Медиумите како инструмент за селекција на вести (gatekeepers) – оваа функција на медиумите се однесува на селекцијата на вести, односно на содржините кои стануваат или не стануваат достапни на публиката. Ова значи дека уредувачката политика на медиумите е основ по кој се бира што ќе се презентира (и од кој агол) и што ќе се понуди на публиката. Уредувачката политика од своја страна пак зависи и од економската поставеност на медиумите, но и од политичката ориентација на истиот.

- Медиумите како „агенда-сетери“. Оваа функција на медиумите е најтесно поврзана со нивната функција во јавната сфера. Ова значи дека медиумите се тие кои создаваат приоритети околу тоа што е важно, а што не, во јавниот дискурс, т.е. тие ја поставуваат агендата на теми за кои се дискутира во едно општество. Иако изборот на теми кои се разговараат во јавната сфера може да се чини логичен, јасно е дека медиумите ја имаат моќта да сокријат одредени теми или да ја намалат нивната важност, зависно од уредувачката политика и интересот на одреден медиум.

- Медиумите како „кучиња-чувари“. Оваа функција на медиумите исто така има огромно значење во политичкиот дијалог, со оглед на тоа што медиумите се често оние кои гласно јавуваат за одредени социјални и политички феномени, посебно кога тие предизвикуваат контроверзи или не се во рамките на општествените правила. Оваа предупредувачка функција на медиумите е исклучително важна во современите демократии со оглед на фактот што медиумите имаат улога константно да ја држат власта под демократска контрола и јавно да критикуваат кога за тоа постои основа.

Во однос на оценката на медиумскиот простор во Република Македонија како основа за добар политички дијалог, постојат неколку

69

[https://cdn.icivics.org/sites/default/files/uploads/Role%20of%20Media\\_0.pdf](https://cdn.icivics.org/sites/default/files/uploads/Role%20of%20Media_0.pdf)

организации кои се бават со оценка на медиумскиот амбиент. Така IREX (International Research and Exchange Board) македонскиот медиумски систем го оценува помеѓу „неодржлив мешан медиумски систем“ со премин во „скоро одржлив“ во периодот помеѓу 2002 и 2008 година<sup>70</sup>. Со ваквата оценка се согласува и Freedom House каде Република Македонија добива релативно незадоволителни оценки по основ на медиумскиот систем со бројни забелешки на нивната работа<sup>71</sup>. Ова секако индицира дека македонскиот медиумски систем има можност за подобрување, што подразбира и подобрување на потенцијалот за политички дијалог во земјата.

Кога се зборува за просторот за политички дијалог во медиумите не може да се одбегне темата на новите или тнр. социјални медиуми кои заземаат се повеќе простор во политичкиот дијалог на современите општества. Така социјалните мрежи сè повеќе стануваат простор на кој се води политичкиот дијалог, а истовремено се менува и изгледот на јавната сфера и самата демократија како систем<sup>72</sup>. Нивната достапност, брзина на ширење на информации, но и неможноста да се цензурираат брзо и ефективно, ги прави сфера на слобода и политички простор во кој политичкиот дијалог сè повеќе се одвива и во кој подеднакво учествуваат и формални и неформални актери.

## Верски заедници

Не помалку важни актери во неформалниот простор за политички дијалог сè и религиозните т.е. верски заедници. Тие се важни посебно во оној дел во кој политичкиот дијалог се води околу моралните прашања, што всушност опфаќа огромен политички простор кој се

---

70 International Research and Exchange Board (IREX). Media sustainability index Europe and Eurasia – compilation of annual scores 2001-2010. достапно на <http://goo.gl/Yacd9x> (пристапено на 29.08.2014).

71 Nations in transit – country report Macedonia 2009. Freedom House. Стр. 347. Достапно на <http://goo.gl/2kMJvU> (пристапено на 29.08.2014).

72 Види на пример кај Axford, Berrie & Huggins, Richard (eds.). New Media and Politics. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications, 2001.



однесува на принципи, решенија на одредени општествени проблеми но и конкретна легислатива. Во оваа смисла, во сите плурални системи, во кои слободата на вероисповест е загарантирана, верските заедници интензивно и активно учесвуваат во јавната сфера, но и политичкиот дијалог околу прашања од нивни интерес.

Во Република Македонија, анализите укажуваат дека верските заедници уживаат огромна доверба кај граѓаните<sup>73</sup> што ги прави релевантен фактор во политичкиот дијалог во државата. Високата доверба која ја уживаат кај граѓаните отвара можност тие активно да учествуваат во дебатите околу општествено осетливите прашања, и со својот став да придонесат кон политичкиот дијалог во однос на редица прашања од интерес, не само за политичките актери, туку и за општата јавност.

## Меѓународна заедница

Иако меѓународната заедница не е формален актер, во смисла на актер кој има свое место во уставниот дизајн на политичките институции во Република Македонија, таа останува можеби највлијателниот актер во политичкиот дијалог во државата. Како што хронологијата на политичките кризи но и студиите на случај во овој прирачник илустрираат, меѓународната заедница олицетворена во најголема мера во ЕУ и САД, имала значителна улога во надминувањето на кризите во политичкиот дијалог во РМ. Во таа смисла, меѓународната заедница често се јавува како фасилитатор во кризите на политичкиот дијалог (кризата од 2001 година), како иницијатор на решенија (кризата од 24 декември 2012 година) или како конкретен актер кој врши силен политички притисок за разрешување на кризите кои настануваат меѓу политичките актери (Мајскиот договор од 2007 година.)

---

73 Види на пример Програма за развој на Обединетите нации (УНДП). Извештај за навремено предупредување. Скопје: УНДП, 2005. стр.61. и стр.13.

## СТУДИИ НА СЛУЧАЈ „ВИЛТОН ПАРК“

Кон крајот на 2007 година, во Собранието на Република Македонија се случи блокада на работата преку издолжување со амандманска расправа иницирана од опозициските СДСМ и ДУИ. Тензијата кулминираше со инцидент помеѓу ДУИ и ДПА, кој претставуваше повод странски дипломати да иницираат медијација помеѓу политичките актери.

Под покровителство на Канцеларијата за Надворешни работи на Обединетото Кралство, а со поддршка од различни домашни и странски чинители, група од 26 пратеници отпатуваа во Вилтон Парк, во близина на Лондон.<sup>74</sup> Целта на ова соочување беше, со помош на медијација, пратениците од различните пратенички групи да работат на подобрување на законската и институционална рамка која ќе овозможи подобра работа на законодавниот дом.<sup>75</sup>

Поконкретно, идејата позади „Вилтон парк“ беше пратениците, преку работа во групи, да подготват акциски планови преку кои подобрувањата на функционирањето на Собранието ќе бидат мерливи. Истовремено, политичкото прашање околу употребата на албанскиот јазик исто така беше ставено на агенда, но во помалку структурирана форма.<sup>76</sup>

Формирани беа три работни групи. Централна тема на првата работна група беше донесување на Законот за Собрание и активности околу неговата подготовка како вклучување на експерти и компаративна анализа на легислативата, но и застапување во рамки на сопствените партии и медиуми.<sup>77</sup>

74 Интервју со Е.А.

75 Вестминстер фондација за демократија: Извештај од „Вилтон Парк“

76 Ибид

77 Програма на „Вилтон парк“

Главна тема на втората група беше градење на капацитетите на Собранието. Првиот дел се однесуваше на иницијатива за формирање на (тоа што подоцна ќе стане) Парламентарен институт, како советодавна поддршка на пратениците. Вториот дел се однесуваше на е-Собрание и електронизирање на неговата работа. Третиот дел се однесуваше на трансформација на Собранискиот телевизиски канал.<sup>78</sup>

Третата работна група носеше две централни теми. Првата се однесуваше на подобро планирање на собраниските активности преку иницијативи за подобра координација помеѓу пратеничките групи и односот кон граѓаните преку одредување ден посветен за гласачите. Втората централна тема на оваа работна група беше овозможување на финансиска независност на Собранието, пред сè преку формирање на финансиски совет во кој пратениците координирано би делувале во однос на предложениот буџет за институцијата.<sup>79</sup>

За сите три работни групи беа определени координатори, а за дел од точките од програмата беа зададени рокови. На овој начин, успешноста на процесот на политички дијалог можеше подобро да се измери, а воспоставен беше и механизам на „сопственост“ преку кој пратениците (особено координаторите) беа ставени во позиција да ги застапуваат предложените промени.

Тоа што можеше да се забележи од предложената програма е дека таа ги заобиколуваше централните проблеми како недостигот на политички дијалог или бојкотирањето во тој период. Напротив, фокусот беше повеќе на технички и правни претпоставки за зајакнување на процедурите и капацитетот на институцијата. Иако ова може да се толкува како навидум поставување на прениски и остварливи цели, потребно е да се земе предвид целиот контекст.

„Вилтон парк“ како платформа претставуваше краткотраен процес од неполна недела во која не може да се очекува да се решат долготрајни наталожени проблеми како недовербата помеѓу политичките актери. Истовремено, иако се дискутираше за пошироките

---

78 Ибид

79 Ибид

проблеми, политички контроверзното прашање како користењето на албанскиот јазик за водење на седници (што е различно од употребата на јазикот во поединечни говори) беше само паралелна дискусија разделена од активностите за развој на акциски планови. Причината за ваквата поделба беше осигурување дека неуспешниот разговор по контроверзно прашање нема да ја загрози практичната работа врз примарните цели на средбата.<sup>80</sup>

Општо гледано, формалните и технички промени планирани на „Вилтон парк“ со зададени рокови и пренесена „сопственост“ и мотив за застапување во периодот после средбата беа остварени.<sup>81</sup> Оваа „сопственост“ на проблемот и решението остана во рацете на пратениците, во содејство со различни надворешни странски и домашни чинители од дипломатијата и граѓанскиот сектор кои играат улога на техничка и финансиска поддршка на реформите. Дополнително, во процесот на договорања, пратениците се координираа со сопствените партиски елити дома, со што обезбедија претпоставки за подолготрајно застапување на овој реформски процес и од центрите на партиите.

Меѓутоа, самиот по себе „Вилтон парк“ не успеа да обезбеди долгорочни промени. По извесен период, Деловникот на Собранието, како документ планиран „помеѓу редовите“ на агендата на средбата е изгласан без учество на опозицијата кон средината на 2008 година. Дополнително, „Вилтон парк“ не успеа да ги „спречи“ инцидентите од 24 декември 2012 и последователните бојкоти во 2014 година, по парламентарните избори.

Едно објаснување за неуспехот е дека тој не е пропратен со значајни напори за воспоставување подолготрајна платформа за дијалог помеѓу политичките актери преку која инкрементално ќе се адресираат основните конфликти и недовербата помеѓу партиите и личностите во неа. Се добива впечаток дека форумите кои произлегуваат од планирањето на „Вилтон парк“ организирани

---

80

Вестминстер Фондација за Демократија: Извештај од „Вилтон парк“

81

Интервју Е.А.

од граѓанскиот сектор, а каде политичките актери се среќаваат, е мотивирано од условите за европските интеграции и одредниците за мерење на успех. Тој механизам на условување, иако е чест во процесот на политички дијалог и медијација, мора да биде поддржан од суштинско „повнатрешнување“ на целите кај политичките актери, кои се договораат.

## СОБРАНИСКАТА КРИЗА ОД 24 ДЕКЕМВРИ 2012 ГОДИНА

Најголемиот предизвик за македонската парламентарна демократија се случи на 24 декември 2012 година.<sup>82</sup> Настаните кои се одиграа во Собранието на Република Македонија, но и надвор од него доведоа до една од најголемите кризи во политичкиот дијалог во земјата, а имаа и пошироки последици за репутацијата на државата. Донесувањето на буџетот на Република Македонија за 2013 година се претвори во физичка пресметка помеѓу дел од пратениците и собраниското обезбедување, а во целата ситуација беа инволвирани и медиумите кои беа исфрлени од собраниската сала.

Зачетокот на кризата која се случи на 24 декември 2012 година треба да се бара во самиот процес на донесувањето на Буџетот на Република Македонија за 2013 година. Имено, дебатата околу буџетот на Република Македонија за 2013 година се поведе околу структурата на самиот буџет т.е. опозиционите пратеници тврдеа дека буџетот е преектензивен, дека расходите кои се позиционирани во буџетот се преголеми односно дека вака структурираниот буџет не стимулира економски развој. Опозицијата исто така приговори дека голем дел од трошоците се однесуваат на непродуктивни позиции. Тежиштето на политичката борба се случуваше во рамките на Комисијата за финансии и буџет на Собранието на Република Македонија, каде

82

Анализата на собраниската криза претставува скратен и адаптирана верзија на текстот Markovic, Nenad & Presova, Denis. „Izazovi parlamentarne demokracije u Makedoniji“. во *Političke analize*. 14/lipanj 2013. Fakultet političkih znanosti Zagreb, 2013.

опозиционите пратеници поднесоа повеќе од 1200 амандмани за буџетот за 2013 година, со образложение дека овие амандмани ќе помогнат Република Македонија да заштеди преку 200 милиони евра во буџетот за следната година.

Практична импликација на ова би било Буџетот да не биде донесен до крајот на тековната година (на начин предвиден со законските акти), а посебно ако се земе предвид дека во Деловникот не постои ограничање на минутажата на говорот на секој пратеник во амандманските расправи внатре комисиите. Со недонесувањето на Буџетот, според владеачкото мнозинство, беа загрозувани важни буџетски позиции како санирањето на надворешниот долг на РМ, но и организирање на тогаш претстоечките локални избори во март 2013 година, за што мораа да се предвидат буџетски позиции а Буџетот да биде донесен навреме. Министерот за финансии понуди компромисно решение за проблемот со прифаќање на 44 амандани на опозицијата во противредност на заштедени 3 милиони евра во Буџетот на РМ, што опозицијата го оцени како недоволно и само како симболички потег.

Ваквата пракса на користење на дефицитите на процедурите во парламентите низ светот за одолговлекување на носење на определена легислатива постои во многу парламенти, и е позната под името „филибастеринг“.

Другата страна на генерирањето на кризата лежи во прекршувањето на процедурата за донесување на буџетот што консеквентно доведе и до немилите настани во Собранието и надвор од него. Поради филибастерингот, претседателот на Собранието на РМ, донесе одлука да свика пленарна седница во фаза на второ читање, а притоа двете задолжени комисии кои мора да достават извештај до Собранието на РМ го немаа завршено својот дел од работата. Ова предизвика револт кај опозиционите пратеници кои при обид седницата да започне, ја блокираа собраниската говорница и влегоа во вербална расправа со Претседателот на Собранието.

Понатамошниот развој на оваа парламентарна криза прерасна

во, веројатно, еден од најнемилите настани во историјата на македонската парламентарна демократија. Имено, во ситуација каде беше невозможно седницата да продолжи под дадените услови, претседателот на Собранието на РМ одлучи да го повика обезбедувањето со цел опозиционите пратеници да бидат отстранети од говорницата. Немилите сцени од една страна беа предизвикани и од самите пратеници кои направија неред во собраниската сала, но и од обезбедувањето кое на насилен начин ги исфрли пратениците од собраниската сала. Крајниот резултат беше исфрлување на опозиционите пратеници од салата, причинета материјална штета на собранискиот инвентар како и неколку повредени опозициски пратеници. Кон ова се надодаде и одлуката вон собраниската сала да се исфрлат и медиумите, што предизвика огромно негодување кај нив. По овие немили настани, седницата на Собранието на РМ продолжи по што беше донесен и Буџетот на РМ за 2013 година, а на иста седница беше избран и Народен правобранител. Четири дена подоцна донесен беше и Законот за извршување на буџетот.

Самите настани на 24 декември 2012 година отвораат неколку дилеми. Сепак суштината на јавната дебата по настаните во Собранието на РМ се сведе на неколку димензии, но најмногу на повредата на самата процедура како и нормативната рамка, употребена за истото.

Што се однесува до формалната процедура, повеќе од јасно е дека таа е прекршена со оглед на тоа дека двете комисии задолжени за буџетските прашања ја немаа завршео својата работа. Преголемиот број на амандмани кој опозицијата го поднесе на Буџетот го доведоа владеачкото мнозинство во непријатна положба каде изборот беше да се донесе Буџет со повреда на процедурата (што беше сторено) или да не се донесе навремено Буџетот за 2013 година, што ќе имаше сериозни финансиски импликации за државата.

Втората димензија која е важна за оваа криза е и нормативната позадина на која се повика Претседателот на Собранието при исфрлањето на опозициските пратеници од собраниската сала. Претседателот на Собранието на РМ се повика на членовите на Деловникот на Собранието на РМ кои се однесуваат на одржувањето

на редот во текот на седниците т.е. членовите 91 до 94 од Деловникот. Овие членови предвидуваат дека Претседателот на Собранието е задолжен за одржување на ред на седницата; дека има право да го опомене или да му одземе збор на пратеникот ако го повредува редот на седницата; дека има право да одстрани веќе опоменат пратеник односно во случај да му е одземен зборот, а тој и понатаму ја нарушува работата на седницата или употребува изрази кои се недостојни за достоинството на Собранието; дека пратеникот кој е остранет мора веднаш да ја напушти салата за седници а доколку не може да се одржи седницата, претседателот ќе одреди краток прекин на истата и; одредбите за одржување на редот на седницата се однесуваат на сите учесници на седницата.

Зависно од потесното или поширокото толкување на деловничките одредби, останува нејасно дали Претседателот на Собранието на РМ има или нема право да постапи како што беше постапено на 24 декември 2012 година. Ова е проблематично од неколку аспекти. Пред сè, дали исфрлањето на пратениците е колективен или индивидуален чин (и дали воопшто може да биде колективен чин), со оглед на тоа дека се исфрлени поголема група опозициони пратеници. Исто така се поставува прашање дали може да бидат исфрлени пратеници на седница на која сè уште никој не зел збор (и која не е формално започната, а нема ниту нормален тек), со оглед на тоа дека деловничките одредби се однесуваат на ситуации кога се попречува друг пратеник да говори нормално. И конечно дали правилата не предвидуваат прекин на седницата наместо исфрлање на опозиционите пратеници. Овие дилеми остануваат и понатаму отворени и зависни од поширокото или потесно толкување на Деловникот на Собранието на РМ.

Епилогот на настаните од 24 декември 2012 година беа напуштање на Собранието на РМ од страна на опозиционите пратеници, но и закана дека опозицијата нема да учествува на претстојечките локални избори доколку не се одржат и парламентарни избори паралелно со локалните.

Со цел смирување на кризата која настана како последица на настаните на 24 декември 2012 година во Собранието на РМ,



најконкретен предлог дојде од кабинетот на Претседателот на РМ, Ѓорге Иванов. Имено, Иванов набрзо по случувањата предложи формирање на независна експертска комисија која би имала мандат да утврди факти во врска со споменатите настани. Првобитниот план за комисијата беше таа да биде составена од претседател на комисијата кој би го именувал Претседателот лично, а би бил избран со консензус, а во составот на комисијата да влезат уште пет експерти од кои еден би бил именуван од Претседателот, еден од владеачкото мнозинство, двајца членови од опозицијата и еден странски експерт но без право на глас. Идејата доби огромен јавен одглас и беше поддржана од Европската комисија и пошироката меѓународна заедница. Сепак и покрај ваквата поддршка на овој модалитет на решавање на кризата, опозиционите партии, веднаш го одбија овој предлог сметајќи дека формирањето на комисијата е само обид да се одложи соочувањето на актуелната власт со сопствената одговорност заради суспендирање на македонската демократија.

Сепак, се чини дека постоеа одредени разногласија внатре опозицискиот блок во однос на формирањето на Комисијата. Од една страна лидерите на Либералната партија и НСДП го поддржаа формирањето на Комисијата со одредени резерви, додека лидерите на СДСМ и ЛДП подоцна го прифатија предлогот со барање за одржување парламентарни избори во исто време со редовните локални избори, пролетта 2013 година.

Сепак на крајот Комисијата беше формирана во малку видоизменет состав. Имено, во состав на Комисијата влегоа два претставника од опозицијата, Рената Треневска – Десковска и Љубомир Фрчковски, двајца претставници од редовите на владеачкото мнозинство, Илија Димовски и Благородна Дулиќ, но се постави прашањето кого Претседателот на РМ да номинира за Претседател на Комисијата, а истиот да биде прифатен од сите членови на Комисијата. На крајот изборот, кој беше прифатен со консензус, беше деканот на Правниот факултет во Скопје, проф. д-р Борче Давитковски кој претседаваше со Комисијата.

Уште на самиот старт Комисијата се соочи со бројни предизвици

поради спротиставените мислења на членовите за тоа што точно се случи на 24 декември 2012 година. Иако Комисијата имаше мандат да утврдува исклучиво факти и да даде адекватни препораки, спротиставени мислења имаше најмногу околу формулацијата на крајниот документ, а посебно околу делот за тоа дали е прекршен Уставот на РМ со настаните на 24 декември 2012 година. Кризата која настана во самата Комисија доведе до тоа и самиот претседател на Комисијата, проф. Давитковски даде оставка во јули 2013 година. По ова комисиската работа се најде во потполн ќорсокак. Сепак кризата на крајот беше надмината во август 2013 година, каде сите членови на Комисијата го потпишаа Извештајот на Комисијата, а потпишан беше и Договор за спроведување на Извештајот со 11 препораки за Собранието на РМ, кое подоцна овој извештај и го усвои.

Сепак, пратениците на владеачкото мнозинство кои беа членови на Комисијата, а посебно Димовски, истакнаа дека имаат силни резерви околу правните квалификации поместени во Извештајот и дека неговото потпишување е повеќе во правец на интересите на државата, а не во правец на комплетно прифаќање на содржината на истиот, посебно во делот во кој се имплицира прекршување на Уставот на РМ.

На овој начин, Извештајот како производ од политичкиот дијалог не е трансформиран како „сопственост“ на актерите па нивното застапување не е обезбедено. Обезбедувањето на „сопственост“ врз резултатите од дијалогот е еден од клучните фактори на долготрајноста на ефектите од процесот на дијалогот. Слично како и со „Вилтон парк“, отсуствува повнатрешнување на договореното и визија за како тоа, заедно со сликата за долгорочните цели, учествуваат во идејата за дијалогот.

## ЗАКЛУЧОК

Меѓупартискиот политички дијалог не е цел сама за себе. Тој треба да претставува интегрален дел од политичкиот процес во земјата кој ќе се одвива низ повеќе општествени простори, а во кој, покрај политичките партии како главни актери, ќе се вклучуваат и останати засегнати страни во поширокото граѓанско општество.

Поаѓајќи од тоа, од оваа анализа произлегуваат неколку заклучоци. Политичкиот дијалог најчесто настанува како инструмент за разрешување на конфликти. Спротивставените страни се определуваат дека отворените прашања околу кои се разотидуваат, ќе ги решаваат низ дијалог. Тој процес неретко е долг и консолидацијата како дестинација потешко се постигнува.

Оттука, потребно е да се негуваат просторите за дијалог каде претставниците на спротивставените страни, на различни нивоа ќе ја намалуваат тензијата и ќе градат меѓусебната доверба. Во Македонија, на највисокото ниво се лидерските средби, каде врвовите на партиите може да работат на градење меѓусебна доверба. Во рамките на Собранието може да се воспостават подолготрајни форуми за соработка помеѓу пратениците. Меѓутоа, треба да се споменат и неформалните простори за политички дијалог, најчесто во рамки на граѓанското општество, каде невладини организации и фондации работат со претставници од партиите, градејќи меѓусебна доверба.

Но, меѓупартискиот политички дијалог не е инструмент само за излегување од настаната криза. Тој е клучна алатка за одржлив реформски процес и потребно е да се инвестира во подолготрајни активности низ кои овој дијалог ќе се одвива. Форумите низ кои дијалогот помеѓу партиите се одвива досега се само привремени. Надвор од формалниот простор за политички дијалог тука се мавровските „Вилтон парк“ средби и школите и тренинзи повремено организирани од граѓанските организации.

Низ долготраен процес на заедничка обука, претставниците на политичките партии може за себе да ги променат својствата на политичката култура која ги опкружува, а која не е целосно овозможувачка за меѓупартискиот дијалог.

Сите овие заклучоци конвергираат кон централната точка на политичкиот дијалог – човечкиот капитал. Сфаќањето дека дијалогот и соработката се инхерентен дел од политичкиот процес и мора да бидат интернализирани во политичкото однесување на актерите на ист начин како што тоа е направено за политичкиот натпревар. Целта на дијалогот не е да се стави потпис на завршниот документ, туку да се застане позади договореното и заеднички да се преброди криза или направи промена.

## Библиографија

Axford, Berrie & Huggins, Richard (eds.). *New Media and Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications, 2001.

Commission of the European Communities. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report. Brussels, 6.11.2007. SEC (2007) 1432. достапно на <http://goo.gl/s4Kc6F>

Edwards, Michael. *Civil society*. Cambridge: Polity Press, 2004.

Gill, Graeme. *The dynamics of democratization*. New York: St. Martin's Press. 2000.

<https://cdn.icivics.org/sites/default/files/uploads/Role%20of%20Media%200.pdf>.

International Research and Exchange Board (IREX). *Media sustainability index Europe and Eurasia – compilation of annual scores 2001-2010*. достапно на <http://goo.gl/Yacd9x>

Kemp, B., 2013. *Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide*. International IDEA / NIMD / The Oslo Center.

Linc, Huan & Stepan, Alfred. *Demokratska tranzicija I konsolidacija*. Beograd: Filip Visnjic, 1998.

Markovic, N., Troshanovski, M., Popovikj, M., Misev, V., 2012. *Political culture in Macedonia*. Fridrich Ebert Stiftung, Skopje.

Markovic, Nenad & Presova, Denis. "Izazovi parlamentarne demokracije u Makedoniji". во *Političke analize* br.14/lipanj 2013. Fakultet političkih znanosti Zagreb, 2013.

Markovikj, Nenad, Damjanovski, Ivan, Ilievski, Zoran & Bozinovski, Vladimir. „The Role of the European Union in the Democratic Consolidation

and Ethnic Conflict Management in the Republic of Macedonia“. Regional Research Promotion Programme, 2011, достапно на <http://goo.gl/DVJiDv>

*Nations in transit – country report Macedonia 2009. Freedom House.* достапно на <http://goo.gl/2kMJvU>

Rasch, Erik Bjorn. *Legislative debates and democratic deliberation in parliamentary systems*. Preliminary draft paper for Presentation at the Oslo-Yale International Workshop on *Epistemic Democracy in Practice*, Yale University, New Haven, 20-22 October, 2011. достапно на <http://goo.gl/TbgYhs>

Ropers, N., 2004. From Resolution to Transformation: The Role of Dialogue Projects, in: Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Foundation, Berlin.

United Nations Development Programme, 2009. Why dialogue matters for conflict prevention and peacebuilding. Достапно на <http://goo.gl/JvoMiG>

Вестминстер Фондација за Демократија: Извештај од „Вилтон Парк“

Деловник на Собранието на Република Македонија (пречистен текст). достапно на <http://goo.gl/qDSvpP>

ИДСЦС: „Јавното мислење за опозицискиот бојкот, политичкиот дијалог и меѓуетничката состојба во Република Македонија“ достапно на <http://goo.gl/9OySSR>

Програма за развој на Обединетите нации (УНДП). Извештај за навремено предупредување. Скопје: УНДП, 2005.

Устав на Република Македонија. достапно на <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspх>

Цеков, А., Даскаловски, Ж., 2013. Анализа на внатрешната демократија во Македонија. Фондација Конрад Аденауер, Скопје.

Шкарик, Светомир и Силјановска, Гордана. Уставно право. Скопје: Култура, 2009.

## **Ненад Марковиќ**

Ненад Марковиќ е доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“. Докторирал на тема „Влијанието на невладините организации врз демократската транзиција и консолидација во Република Македонија.“ На додипломските студии Ненад Марковиќ ги предава предметите политички теории, цивилно општество и политичка филозофија, а на мастер студиите предава повеќе предмети меѓу кои добро владеење и управување, политичка митологија, политичка култура итн.

Полиња на научен интерес на Ненад Марковиќ се политичка теорија, историја на политичка мисла, цивилно општество, национализам и градење држави, политичка култура, политички мит итн. Член е на уредувачкиот одбор на списанието „Политичка мисла“ и еден од основачите и активните истражувачи на еден од најстарите тинк-тенкови во Република Македонија, Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје.

## **Миша Поповиќ**

Миша Поповиќ е магистер по студии за идентитет, култура и моќ на Школата за словенски и источно-европски студии при Универзитетскиот колеџ во Лондон. Се фокусира на политичката митологија и националните идентитети на Балканот.

Почнувајќи од 2004 работи во Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје. Придонесува во истражувачките проекти на организацијата и се занимава со теми од доброто управување, политичката култура и јавното мислење.

## Листа на кратенки користени во прирачникот

IREX - International Research and Exchange Board

ВМРО-Вистинска - Внатрешна македонска револуционерна организација - Вистинска

ВМРО-ДПМНЕ - Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство

ГРОМ – Граѓанска опција за Македонија

ДОМ – Демократска обнова на Македонија

ДП – Демократска партија

ДПА – Демократска партија на Албанците

ДУИ – Демократска унија за интеграција

ЕУ – Европска Унија

ИДСЦС – Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

ЛДП - Либерално-демократска партија

ЛП – Либерална партија

ЛПМ – Либерална партија на Македонија

НАТО/NATO – North Atlantic Treaty Organization

НДП – Национална демократска преродба

НСДП – Нова социјал-демократска партија

ОНА – Ослободителна народна армија



ОРД – Охридски рамковен договор

ПДП – Партија за демократски просперитет

РМ – Република Македонија

САД – Соединети американски држави

СДСМ – Социјал-демократски сојуз на Македонија

СМК – Светски македонски конгрес

СП – Социјалистичка партија



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Institute for Democracy  
Societas Civilis - Skopje

## Фондација Конрад Аденауер

### Претставништво во Македонија

Ристо Равановски 8  
МК-1000 Скопје

Тел.: +389-2-3231-122  
Факс: +389-2-3135-290  
E-mail: Skopje@kas.de

[www.kas.de/macedonia](http://www.kas.de/macedonia)  
[www.idscs.org.mk](http://www.idscs.org.mk)